

UNIVERSITÉ DE PARIS-DIDEROT
ÉCOLE DOCTORALE DE GÉOGRAPHIE DE PARIS (ED434)

Doctorat de Géographie

Elodie MANCEAU

**LA POLITIQUE DE COHÉSION EUROPÉENNE ET L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE EN ITALIE. L'EXEMPLE DE LA RÉGION CAMPANIE**



Thèse pour l'obtention du doctorat de Géographie
Présentée le 27 Juin 2011

DIRECTRICE DE THÈSE : **Me Dominique RIVIÈRE**, Professeure à l'Université Paris-Diderot

MEMBRES DU JURY :

- **Sergio CONTI**, Professeur de Géographie à l'Université de Turin •
- **Claude GRASLAND**, Professeur de Géographie à l'Université Paris-Diderot •
- **Marie-Vic OZOUF MARIGNIER**, Directrice d'études Géographie sociale et études urbaines, EHESS •
- **François TAULELLE**, Professeur d'aménagement et d'urbanisme à l'Université d'Albi •

**La politique de cohésion européenne et l'aménagement du territoire en
Italie. L'exemple de la région Campanie**

UNIVERSITÉ DE PARIS-DIDEROT
ÉCOLE DOCTORALE DE GÉOGRAPHIE DE PARIS (ED434)

Doctorat de Géographie

Elodie MANCEAU

**LA POLITIQUE DE COHÉSION EUROPÉENNE ET L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE EN ITALIE. L'EXEMPLE DE LA RÉGION CAMPANIE**

*Sous la direction de **Dominique RIVIÈRE**, Professeure à l'Université Paris-Diderot*

Thèse soutenue publiquement le 27 Juin 2011

Membres du jury :

- **Sergio CONTI**, Professeur de Géographie à l'Université de Turin •
- **Claude GRASLAND**, Professeur de Géographie à l'Université Paris-Diderot •
- **Marie-Vic OZOUF MARIGNIER**, Directeur d'études Géographie sociale et études urbaines, EHESS •
- **François TAULELLE**, Professeur d'aménagement et d'urbanisme à l'Université d'Albi •

J'aimerais avant tout remercier Dominique Rivière, ma directrice de thèse, pour sa patience, ses encouragements et ses précieux conseils.

Je souhaite aussi remercier Marianne Morange pour son soutien précieux et son écoute.

Je remercie les enseignants-chercheurs qui m'ont accueillie dans leur Laboratoire de Géographie à l'Institut Universitaire de l'Orientale. Je pense à Pasquale Coppola, René Maury, Sergio Ventriglia, Floriana Galluccio et Alberta de Luca.

Je remercie les acteurs institutionnels qui ont participé à cette recherche en m'accordant des entretiens : Gabriella Cundari, Carlo Neri, Sergio Negro, Simonetta Volpe, Domenico Smarazzo, Maria Luisa Necco, Carla Esposito à la Région Campanie et Elena Carmelingo pour la Commune de Naples.

Merci à l'École française de Rome pour son soutien financier me permettant de réaliser deux séjours de recherche en région Campanie.

Merci à Claude Grasland et à l'UMS RIATE pour leur soutien et leurs conseils en matière de cartographie. Merci en particulier à Bernard Corminboeuf, Isabelle Salmon, Nicolas Lambert, Ronan Ysebaert et Christine Zanin. Je remercie le Conseil général de Seine-Saint-Denis pour son accueil lors de mon stage, notamment Marie-Thérèse Sauvage.

Enfin, merci à ceux qui ont relus les lignes de cette thèse et à ceux présents tout au long de cette recherche.

La politique de cohésion européenne et l'aménagement du territoire en Italie. L'exemple de la région Campanie

CITATIONS ET TRADUCTIONS

Les citations utilisées dans le cadre de cette thèse sont présentées en français. L'ensemble des traductions (articles, extraits de documents, témoignages ...) a été réalisé par l'auteur.

CARTOGRAPHIE

Mes remerciements à l'UMS RIATE (*Réseau Interdisciplinaire pour l'Aménagement du Territoire Européen*) (<http://www.ums-riate.fr/>) pour avoir permis l'utilisation des fonds de carte de l'Europe, de l'Italie et de la région Campanie. Le logiciel utilisé pour la réalisation des cartes est *Philcarto*, logiciel libre en ligne (<http://philcarto.free.fr/>).

Image de couverture :

Vue de *Via Duomo* sur le centre historique de Naples et son Centre directionnel.

Auteure : E. Manceau, 2006.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	p.11
DES ACTEURS AU TERRITOIRE. QUELLES SOURCES ?.....	p.35
PARTIE I. DE L'EUROPE À NAPLES ET DE NAPLES À L'EUROPE	p.43
Chapitre 1. La région Campanie « vue de » l'Europe. Une approche par les fonds structurels	p.47
<i>La Campanie. Une région privilégiée de l'Europe ? - La Campanie, une région « banale » de l'objectif 1 ? - Le métropolitain de Naples et la requalification de la friche de Bagnoli, vus de l'Europe</i>	
Chapitre 2. Naples et ses paradoxes. Quelle vitrine pour l'Europe ?	p.117
<i>La Campanie, une région faite de paradoxes - Une métropole en décrochement persistant - Le métro régional campanien : la cura del ferro version napolitaine - Bagnoli, la chimérique : du gigantisme industriel au « poumon vert » de Naples</i>	
PARTIE II. POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION ET POLITIQUE MÉRIDIONALE EN RÉGION CAMPANIE. HÉRITAGES OU RUPTURES ?	p.191
Chapitre 3. Territoires et territorialisation. De la politique méridionale à la politique de cohésion	p.197
<i>La notion de « territorialisation » et le Plan Territorial Régional campanien - Campanie. À la recherche du territoire pertinent - L'héritage européen avant la réforme de 1988 : L'approche intégrée du territoire - Le Plan Territorial Régional et le Programme opérationnel : la rencontre.</i>	
Chapitre 4. Les thématiques de l'aménagement du territoire. Lisbonne et Göteborg, de nouvelles références ?	p.271
<i>Les intemporels de l'aménagement du territoire. Quels contenus ? (1950-1993) – De la politique méridionale à la politique d'intervention extraordinaire « européenne » (1989-99) - Les politiques d'aménagement du territoire et de cohésion dans la lignée de Lisbonne et Göteborg à partir des années 2000 - Un détour par la « banlieue » nord de Paris.</i>	
Chapitre 5. Gouvernance. L' « européanisation » des acteurs institutionnels locaux et régionaux campaniens.....	p.339
<i>De la politique méridionale à la politique de cohésion. La Région « faible » (1950-1993) - L'émergence du partenariat Europe/État/Région (1989-2013) - La Région au centre d'une constellation d'acteurs : entre concertation et conflits institutionnels - Les Projets intégrés territoriaux. L'échec d'un nouveau mode de gouvernance pour l'échelle locale.</i>	
CONCLUSION GÉNÉRALE	p.419
ANNEXES	p.435
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	p.459
SOURCES DOCUMENTAIRES	p.473
TABLES ET INDEX	p.489

INTRODUCTION GÉNÉRALE

En février 2006, au cours de mon premier séjour de recherche à Naples, j'ai été saisie par l'omniprésence affichée de l'Europe dans les politiques d'aménagement du territoire. En effet, que ce soit à travers des projets achevés ou en cours de réalisation (métro, requalification urbaine, etc.) à Naples comme un peu partout en région Campanie, l'Europe marque son soutien financier. Cette participation, avec celle des autres acteurs publics et privés, est notamment rendue visible par la présence de panneaux¹ indiquant son concours financier et les fonds structurels engagés (pour les projets en cours de réalisation) ou par des plaques apposées (pour les actions achevées) (*Encadré 1*).

Cet « affichage » a confirmé mes questionnements sur la place de l'Europe dans la réalisation des politiques d'aménagement du territoire en région Campanie comme partenaire des pouvoirs publics locaux, régionaux et nationaux. Le partenariat européen soulève en effet une série d'interrogations autour de l'existence d'un espace européen comme « lieu commun » des politiques d'aménagement du territoire, d'un processus d'européanisation de ces politiques et de l'émergence d'une gouvernance pluri-scalaire des acteurs institutionnels du local à l'Europe, qui n'est pas propre au seul cadre napolitain.

¹ Les panneaux d'affichages autour des projets cofinancés par l'Union européenne sont obligatoires. Par exemple, pour la période 2007-13, les panneaux doivent comporter un certain nombre d'éléments respectant les articles 8 et 9 du règlement (CE) N°1828/2006 qui visent, entre autres, *les actions d'information et de publicité à mener par les États membres sur les interventions des fonds structurels*. Selon l'article 8 : [...] 1. Le bénéficiaire est chargé d'informer le public du concours financier qui lui est alloué par les Fonds [...] ; 2. Le bénéficiaire appose une plaque explicative permanente, visible et de taille significative [...] a) la participation publique totale à l'opération dépasse 500 000 euros; [...]. Ces éléments occupent au moins 25 % de la plaque ; [...] Lorsque l'opération est achevée, le panneau est remplacé par la plaque explicative permanente [...]. Pour l'article 9 [...] Toutes les actions d'information et de publicité à destination des bénéficiaires, des bénéficiaires potentiels et du public comportent les éléments suivants: a) l'emblème de l'Union européenne [...]; b) la mention du Fonds concerné: i) pour le FEDER: "Fonds européen de développement régional" [...]; c) une mention, choisie par l'autorité de gestion, soulignant la valeur ajoutée apportée par l'intervention de la Communauté et de préférence: "Investit dans votre avenir" [...]. Cet affichage n'est pas récent. Le rapport annuel du FEDER pour l'année 1980 faisait déjà mention du nombre de projets qui avait bénéficié d'un poster. L'Italie était de loin la grande lauréate avec 593 posters associés à un projet, loin devant le Royaume-Uni (370), l'Allemagne (42), l'Irlande (41) et la France (33) (CE, *Annual report FESR*, 1980).

Encadré 1.

L'Union européenne affiche son soutien aux actions menées en région Campanie (2000-06)

Photographie 1.

Drapeau de l'Union européenne suspendu à côté de celui de la *Cité des sciences*, située dans l'ex-aire industrielle de Bagnoli à Naples.



Photographie 2.

Station de Métro *Via Duomo* en travaux à Naples (Ligne 1).

Photographie 3.

Requalification de la *Piazza Carlo III* à Caserte dans le cadre d'un *Projet Intégré Territorial (PIT)*.



Photographie 4.

Station de Métro *Università* en travaux à Naples (Ligne 1).

Auteurs : E. Manceau, 2006

En effet, partout en Europe, la politique de cohésion, qui vise « à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées » (Traité de Maastricht, art.130A, 1992, et Lisbonne, art.158, 2007), participe aux politiques d'aménagement du territoire. Par exemple, le métropolitain régional de Naples, la rénovation urbaine du centre ville de Carthagène (Espagne), la réhabilitation du site de l'aciérie de Volklingen dans la Sarre (Allemagne) ou la régénération urbaine de l'espace portuaire rouennais (France)², etc. sont autant de réalisations, qui ont en commun d'avoir bénéficié du cofinancement des fonds européens.

Au-delà de ces aménagements, dès les années 1990 et plus encore actuellement dans un contexte budgétaire tendu, le débat sur la place de l'Europe, sur l'eupéanisation des politiques d'aménagement du territoire, se structure aussi sur la capacité même de la politique de cohésion à atténuer les écarts de richesse. À titre d'exemple, ce qui vient aussitôt à l'esprit quand on évoque cette efficacité, c'est le « miracle irlandais ». Si seule l'intervention européenne ne suffit pas à expliquer ce « miracle », tout relatif d'ailleurs³, elle a joué un rôle de levier considérable dans le développement d'un pays, qui connaissait de fortes disparités régionales et surtout un sous-développement d'ensemble⁴.

Plus largement, la politique de cohésion a permis de réduire les inégalités régionales un peu partout en Europe, mais sans pour autant les effacer. En Espagne, au Portugal ou encore en Grèce, le PIB par habitant, exprimé par rapport à la moyenne communautaire, s'est réduit de près d'un tiers en un peu plus de dix ans, passant de 68% à 78% sur la période 1989-99. Or, si en Irlande ou en Espagne, l'efficacité de la politique de cohésion est - ou a été - mise en avant, en région Campanie, elle soulève pour le moins des interrogations. Comme chacun le sait hélas, cette région métropolitaine de plus de cinq millions d'habitants (dont plus de trois millions

² Le processus de régénération urbaine du port de Rouen a été étudié en Maîtrise et Master II à l'Université Paris 13 en 2003-05 (Dir. Dominique Rivière) et a constitué une première étape vers ce sujet de thèse.

³ Depuis 2008, la situation irlandaise s'est largement dégradée. Le quotidien *Libération* titrait d'ailleurs son article du 14/04/2009 : « Le désastre irlandais » en référence au « miracle » si souvent évoqué ! (Piketty, *Libération*, 14/04/2009). Fin 2009, la dette de l'Irlande s'élevait à 64,8% du PIB. En décembre 2010, ce pourcentage avait atteint 100%. Quant à son déficit, celui-ci devait atteindre 11,6% du PIB selon les prévisions et a finalement atteint 32% du PIB (décembre 2010). Face à l'explosion de sa dette et de son déficit, l'Irlande a donc du faire appel au Fonds de stabilisation européen. Cette situation nuance donc nettement l'idée d'une efficacité de l'Union européenne à réduire les écarts de richesse !

⁴ En effet, lorsque l'Irlande entre dans la Communauté européenne, elle bénéficie du statut de « pays de la Communauté en voie de développement ». En 1988, l'indice de son PIB par habitant était de 63,8 en pourcentage de la moyenne communautaire. En 2001, le PIB par habitant (Ue=25) du « Tigre celtique » affichait un indice de 129. Toujours en 2001, son taux de chômage était, lui, de 4,3%, pour une population de presque quatre millions d'habitants. L'Europe a joué ici un rôle actif. Par exemple, la politique de cohésion, par le biais de l'objectif 1, a alloué pour la période de programmation 2000-06 près de 3 543 millions d'euros. Cette manne financière a permis, entre autres, la construction de l'autoroute Dublin Belfast : *Trans-Euroroute E01 Dublin Belfast*, dans la région de Border, Midlands et Western.

habitants pour l'agglomération à elle seule) défraye la chronique nationale et européenne plutôt par ses « échecs » : la désormais fameuse crise des déchets, la criminalité, le persistant retard économique. En 2007, le PIB par habitant en région Campanie affichait un indice de 65,9 (Ue27=100) loin derrière la Lombardie (134,8) et l'Italie (103). 12,6% de la population était au chômage pour une moyenne européenne de 7%. Autre indicateur marquant, en 2008, 37,9% de la population était encore concerné par la pauvreté après les transferts sociaux, loin devant la Lombardie (9,5%) (Eurostat, 2008).

Les réussites et les richesses dont elle dispose sont pourtant tout aussi réelles. Le cas de la mobilité, qui constitue une mesure phare du Programme opérationnel campanien, est éclairant à cet égard : entre 1994 et 2006, le nombre de voyageurs transporté en métro en un jour dans l'aire urbaine de Naples avait augmenté de 360%, passant respectivement d'environ 250 000 à 1 151 119 voyageurs (*Regione Campania*, 2008). Cette situation caractérise un réel effort des politiques publiques en Campanie. De la même façon, les politiques liées au marketing territorial, soutenu aussi par les fonds communautaires, montrent les efforts de la Région, appuyés par le fait que le paysage campanien, pour sa diversité, est aussi l'un des plus remarquables d'Europe⁵.

Ce partenariat Europe/État/Région pose enfin la question du processus d'eupéanisation des politiques d'aménagement du territoire ou au contraire d'un « simple usage de l'Europe » (Salgado, Woll, 2004, p.8) par les acteurs institutionnels locaux et régionaux. Là encore, alors même que la Commission européenne vient de l'épingler pour sa mauvaise gestion des fonds, dans le cadre de la reconversion urbaine de la friche industrielle de Bagnoli, après l'avoir « célébrée » comme « bon élève » dans l'absorption des dépenses pour la réalisation du métro, la région Campanie, comme échelle et acteur, est un cas d'école de la force et en même temps de l'ambivalence de cette notion d'eupéanisation, qui sera le fil directeur de notre recherche.

Pour avancer quelques éléments de réponses, le cadre campanien sera donc privilégié à travers deux exemples : le métro régional et la régénération urbaine de l'ex-aire industrielle de Bagnoli. Avant de les évoquer, arrêtons-nous brièvement sur quelques notions clés qui seront utilisées tout au long de cette analyse et sur le cadre institutionnel campanien des politiques d'aménagement du territoire.

⁵ Les espaces naturels protégés représentent 27% de la superficie du territoire régional et 12,2% du territoire national. Pas moins de cinq sites classés au patrimoine mondial de l'Unesco sont localisés dans la région : le Parc national du Cilente, le Centre historique de Naples, la côte Amalfitaine, le Palais Royal de Caserte et la zone archéologique de Pompéi, ce qui représente un atout et une richesse territoriale considérable... au moins potentiellement.

- **De la politique d'« aménagement du territoire » à la politique européenne de cohésion**

Ce qui nous intéresse ici est l'interaction entre deux thèmes largement rebattus : la politique européenne de cohésion et l'aménagement du territoire, que notre recherche appréhende délibérément de façon transversale. Mais ceci suppose d'abord de s'entendre sur ces expressions.

Dans le cadre de cette étude, le terme d'aménagement du territoire sera employé le plus souvent pour désigner la notion de *pianificazione territoriale*, utilisée plus volontiers en Italie, et qui comme en France, « est d'abord liée à l'interventionnisme économique [...]. La planification économique a rapidement été couplée à la planification spatiale [...] qui tient dans la reconnaissance d'une inégalité de fait entre ressources territoriales » (Devisme, 2004, p.720).

Un autre problème de vocabulaire fondamental se pose aussi : l'aménagement du territoire, terminologie française, n'est pas une compétence communautaire. Pourtant, la politique de cohésion européenne tend à évoluer vers cette approche, par le biais de la notion de cohésion territoriale⁶. En parallèle, en Europe, les politiques nationales d'aménagement du territoire convergent aussi vers une vision centrale articulée autour de l'idée de « compétitivité » et de « développement durable », omniprésente dans la politique de cohésion et prônée par les stratégies européennes de Lisbonne (2000) et Göteborg (2001)⁷.

Cette ambivalence sur les finalités de l'aménagement du territoire et de la politique de cohésion est un des éléments que cette recherche vise à interroger, à travers le cas de la région Campanie. Pour ce faire, nous privilégions la période la plus récente, la plus marquée par le fait européen, soit pour l'Italie, l'arc de temps 1990-2013, avec au cœur de la thèse la période 2000-06. Cette temporalité sera mise en perspective avec les politiques nationales et régionales menées depuis les années 1950.

En effet, en Italie, la politique d'aménagement du territoire trouve son origine dans la politique d'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno dont la région Campanie a bénéficié de 1950 à 1993. La question du territoire devient alors une problématique largement étudiée. Néanmoins, pour une majorité d'universitaires, la politique méridionale a privilégié une approche sectorielle (agriculture, réseaux viaires et ferroviaires, politiques industrielles) sans

⁶ Voir le Traité d'Amsterdam (1997) puis celui de Lisbonne (2007). Le titre du Cinquième *Rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale* prend aussi désormais en compte le « territoire » comme en témoigne son intitulé.

⁷ Par exemple, en France, cette nouvelle approche s'est traduite par le changement de dénomination le 1^{er} janvier 2006 de la Datar (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) par la Diact (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) et plus récemment en janvier 2009 par la Datar (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale).

tenir compte suffisamment du territoire dans son intégralité. En particulier, dans le cadre campanien, cette politique a généralement été jugée peu opérationnelle (*Regione Campania*, 2005) et s'est trop souvent inscrite dans une démarche de propositions restées lettres mortes (INU, 1993) - comme en témoigne par exemple l'annexe du Plan Territorial Régional campanien (PTR), qui signale « une politique d'aménagement du territoire beaucoup plus « énonciative » d'orientations et de propositions générales qu'opérationnelle jusque dans les années 1990 » (*PTR Campania*, 2007).

En somme, l'« aménagement du territoire » actuel, tel qu'il se présente dans notre cas d'étude, repose sur un patrimoine ambigu, que l'on retrouve dans les documents de programmation en faveur du développement régional campanien, mais sans caractère de « planification » au sens opérationnel, abouti, que peut avoir ce terme. Il s'agit alors de s'interroger aussi sur les héritages territoriaux et institutionnels de cette politique méridionale en région Campanie.

Ces héritages de mots et de concepts jouent aussi au niveau européen, dans l'histoire de la politique de cohésion dont la région de Naples est aussi un « témoin ». L'alinéa 6 du préambule du Traité de Rome évoquait déjà la nécessité pour les pays fondateurs de la CEE « de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées » (Traité de Rome, mars 1957). Pourtant une politique spécifique à l'intention des régions en difficulté n'a pas été immédiatement envisagée. D'ailleurs, les premières politiques européennes au sein de la Communauté ont été, elles aussi, sectorielles, à l'image de la politique agricole commune (PAC) ou de la politique industrielle. Il faut attendre la fin des années 1970 et la création du FEDER⁸ (Fonds européen de développement régional), en 1975, pour que la question d'une approche territoriale se dessine et que la Communauté européenne concrétise sa politique régionale. Elle lance plusieurs projets « prototypes », dont notamment l'Opération Intégrée en faveur de Naples (OIN), en 1979. La région Campanie sert alors de « laboratoire européen » de

⁸ Lors de sa création en 1975, le FEDER visait à financer des projets d'infrastructures et des investissements productifs (équipements de production des entreprises, etc.) dans les régions défavorisées. En effet, la création du FEDER est intervenue dans un contexte économique et social défavorable avec notamment la crise des chocs pétroliers, le renforcement des disparités entre les régions, l'augmentation du chômage et le déclin des régions industrielles. À ce contexte s'ajoute aussi l'élargissement européen. En effet, les années 1970 correspondent à l'entrée dans l'Europe de l'Irlande, le Royaume-Uni, le Danemark (1973) et la Grèce en 1981 (Challeat, 2006). Aujourd'hui, les financements du FEDER se sont réorientés et visent en premier lieu des objectifs de compétitivité. Ainsi, le FEDER finance « des aides directes aux investissements réalisés dans les entreprises afin de créer des emplois durables, des infrastructures liées notamment à la recherche et l'innovation, aux télécommunications, à l'environnement, à l'énergie et au transport, des instruments financiers (fonds de capital-risque, fonds de développement local, etc.) afin de soutenir le développement régional et local et favoriser la coopération entre les villes et les régions » (Europa).

la mise en œuvre des politiques communautaires et de leur approche du territoire. Elle bénéficie aussi d'un second programme, le Programme intégré méditerranéen (PIM) (1988-1992) lancé pour atténuer le renforcement des disparités régionales face à l'entrée de l'Espagne et du Portugal.

Enfin, l'Acte unique en 1986 et la réforme des fonds structurels de 1988 donnent le visage actuel de la politique de cohésion (2007-13). En effet, la réforme des fonds structurels de 1988 a modifié en profondeur la politique de cohésion et son impact sur les territoires (Bonaverio, Dansero, 1998, Di Blasi, 1992, Drevet, 2008, Challeat, 2006, Viesti, Prota, 2005). Elle lui a donné une réglementation, des principes et surtout les perspectives financières du « paquet Delors ». Ces perspectives financières proposaient de doubler les dépenses structurelles entre 1988 et 1993, objectif renouvelé de manière à représenter aujourd'hui environ 35,6% des dépenses communautaires, soit plus de 300 milliards d'euros (*Encadré 2*). C'est désormais sur la base d'objectifs territorialisés (« soutien aux régions en retard de développement », « soutien à la reconversion économique et sociale des zones à difficultés structurelles »), rebaptisés respectivement dans le cadre de la programmation 2007-13, « convergence » et « compétitivité régionale et emploi »⁹, que la nouvelle politique de cohésion s'articule. Dans ce cadre, depuis la réforme des fonds communautaires, la Campanie a toujours appartenu aux régions d'objectif 1 ou de « convergence » dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne communautaire (*Fig.1*). Pour la seule période 2000-06, elle a, par exemple, bénéficié de plus de 4 280 millions d'euros d'aide communautaire, soit 12,6% des fonds alloués à l'Italie.

Au fil de ces remaniements aux échelles régionale/nationale et européenne, l'aménagement du territoire et la politique de cohésion sont donc des notions distinctes mais qui tendent à s'entremêler à la fois dans les orientations et les contenus avec des objectifs communs (de « compétitivité », d'« innovation » et de « développement durable »). En quoi cette vision est-elle « intégrée », en particulier, dans le cadre du processus de territorialisation ? En quoi, cette nouvelle approche des politiques d'aménagement du territoire va-t-elle dépasser l'approche sectorielle, prédominante jusqu'ici ? Comment distinguer l'approche sectorielle et intégrée ? Quels sont les critères de différenciation ?

⁹ Territorialisé jusqu'à un certain point. En particulier, l'objectif « compétitivité régionale et emploi » est la fusion de l'ancien objectif 2 « zones en reconversion économique et sociale » et de l'ex-objectif 3 « systèmes de formation et de promotion de l'emploi ». L'objectif 3 visait les actions propres aux ressources humaines, à l'éducation, et ne faisait pas l'objet d'une approche spatiale.

Encadré 2.

De la politique régionale européenne à la politique de cohésion (1988-2013)

La construction de la politique de cohésion a été marquée par de nombreuses étapes. Sans politique structurelle intégrée jusqu'en 1988, l'« intervention européenne » s'est opérée dans un premier temps à travers le Fonds européen de développement régional (FEDER) créé en 1975.

L'étape majeure intervient alors avec la **réforme des fonds structurels en 1988** et la relance du budget européen initiée par Jacques Delors, qui prend la Présidence de la Commission européenne. Cette première réforme des fonds structurels s'est traduite en particulier par un doublement du budget (68 milliards d'écus pour la période 1989-93) ainsi qu'une nouvelle architecture pour la mise en œuvre des fonds communautaires. En effet, la nouvelle politique régionale européenne repose sur quatre grands principes fondateurs : la **concentration** (des fonds sur un territoire), la **programmation** (pluriannuelle), l'**additionnalité** (les fonds communautaires se complètent aux fonds nationaux et régionaux) et le **partenariat** (entre les acteurs locaux, régionaux, nationaux et européens).

Elle intègre aussi cinq objectifs qui définiront les zones éligibles et sur lesquelles s'appuieront désormais la mise en œuvre des fonds structurels (**Fig.1a**) : objectif 1 « soutien aux régions en retard de développement » ; objectif 2 « soutien à la reconversion économique et sociale des zones à difficultés structurelles » ; objectif 3 « combattre le chômage de longue durée » ; objectif 4 « faciliter l'insertion professionnelle des jeunes » ; objectif 5a « accélérer l'adaptation des structures agricoles » et objectif 5b « promouvoir le développement des zones rurales vulnérables ».

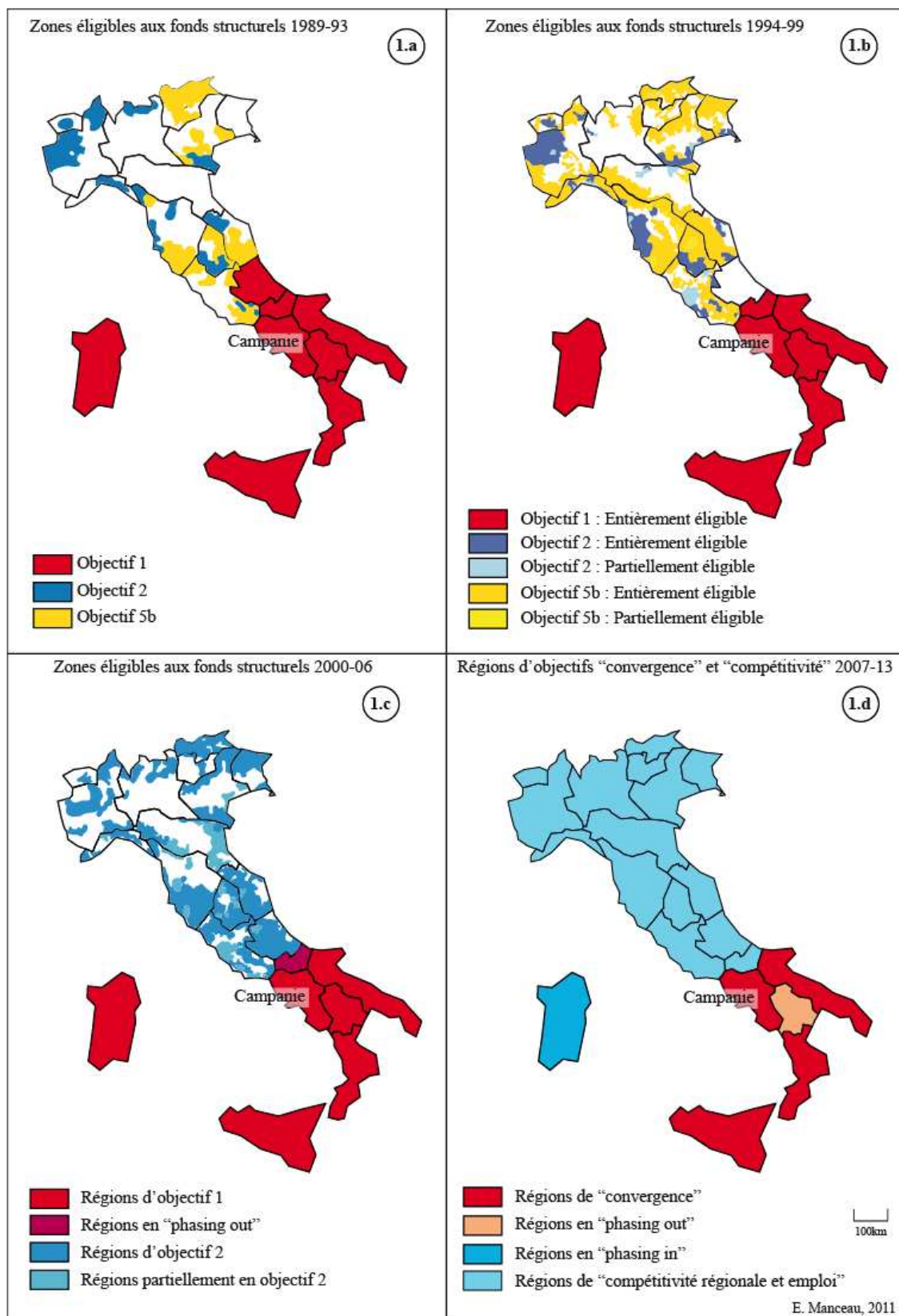
Pour la **deuxième période de programmation 1994-99 (Fig.1b)**, le Traité de Maastricht (1992), à travers le « paquet Delors II », a permis de doubler les fonds communautaires (141,5 milliards d'écus). Les objectifs de 1 à 5b restent les mêmes et la Commission intègre en plus des initiatives communautaires (INTERREG, URBAN, EQUAL, LEADER).

L'Agenda 2000, issu du Conseil européen de Berlin du 26 mars 1999, définit un nouveau cadre financier et de nouvelles orientations pour la **troisième période de programmation 2000-06** dans le cadre des futurs élargissements. La politique régionale européenne réformée en 1999, dotée d'un budget de 213 milliards d'euros, voit aussi l'architecture modifiée de ses objectifs qui sont rapportés à trois : objectif 1 « régions en retard de développement » ; objectif 2 « zone en reconversion économique et sociale » ; objectif 3 « système de formation et de promotion de l'emploi » (**Fig.1c**).

Enfin, dans un contexte de crise économique et sociale et de réorientations des objectifs accentuées sur la « compétitivité » et le « développement durable » (stratégies de Lisbonne (2000) et Göteborg (2001)), la politique régionale européenne pour la **période 2007-13** change de dénomination et devient la **politique de cohésion européenne (Fig.1d)**. Cette politique dotée d'un budget d'environ 308 milliards d'euros, s'articule autour de trois objectifs : « convergence » (ex-Objectif 1) ; « compétitivité régionale et emploi » (ex-Objectifs 2 et 3) ; « coopération territoriale européenne » (ex- INTERREG, URBAN, EQUAL).

Source : Commission européenne, 2007.

Fig. 1
La région Campanie dans le zonage européen 1989-2013



- **L'européanisation des politiques d'aménagement du territoire : le rôle de la politique de cohésion**

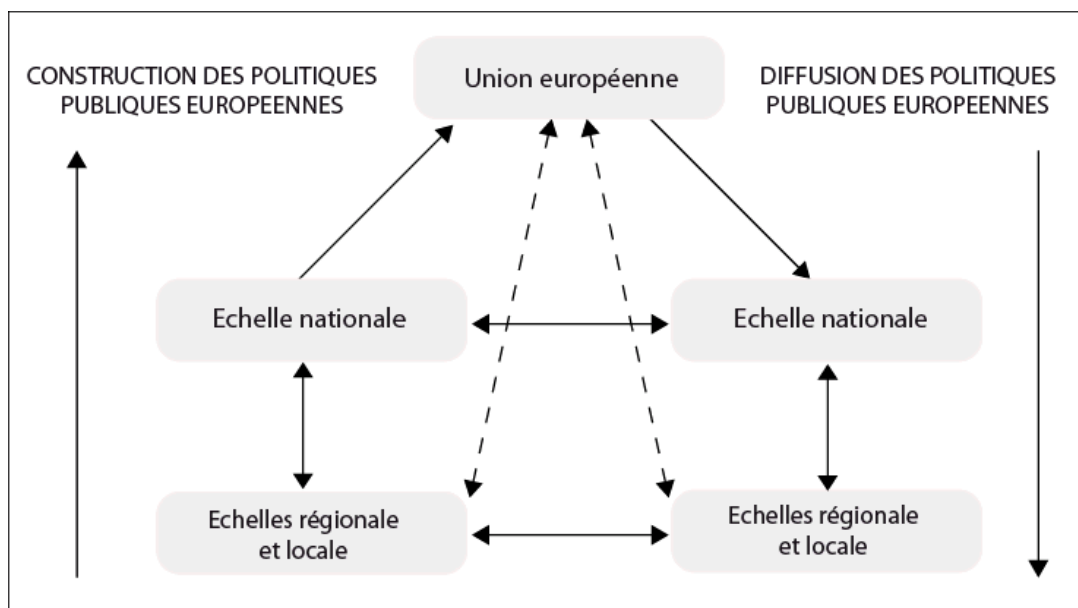
Étudier l'influence de la présence européenne dans les politiques d'aménagement du territoire en région Campanie et la nouvelle articulation d'échelle des acteurs institutionnels qui en découle, nous renvoie au concept d'européanisation. La notion même d'européanisation, dont le caractère est systémique, est appréhendée dans le cadre de cette analyse non pas comme une finalité mais de préférence comme un processus.

Tout d'abord, quelle signification donner à cette notion ? Il existe autour de ce concept plusieurs définitions. Celle qui nous intéresse en particulier résulte de la convergence de deux approches à la fois opposées et complémentaires : *top down* et *bottom up*.

À travers l'approche *top down*, l'européanisation est « un processus graduel des réorientations de la direction et des formes de la politique au point que la dynamique politique et économique de la Communauté européenne devienne une part de la logique organisatrice de la politique et des politiques nationales » (Ladrech, 1994). Cette approche remet en cause le couple État/Région comme rapport prédominant d'organisation territoriale des acteurs et intègre de façon transversale l'échelon européen dans la hiérarchie institutionnelle. On pense, par exemple, à l'obligation de respecter les directives et règlements promulgués à l'échelle de l'Union européenne. Dans le cadre de l'approche *bottom up*, ce sont au contraire les acteurs locaux, régionaux et nationaux qui s'incarnent au niveau européen. Concrètement, cela se traduit, entre autres, par l'introduction au sein des institutions nationale, régionale, provinciale et locale de services administratifs en charge du suivi, de la gestion et de la communication de la politique de cohésion.

La convergence des deux définitions évoquées ci-dessus va constituer l'approche qui nous intéresse tout particulièrement puisqu'elle semble la mieux adaptée à notre analyse. En effet, pour Gerda Falkner (2001), Simon Bulmer, Christian Lequesne (2002), Tanja Boerzel (2003) et d'autres auteurs, le concept d'européanisation serait un processus interactif, appréhendé comme un « mécanisme à double sens » (Dakowska, 2008). En somme, l'européanisation serait « un processus (a) de construction (b), de diffusion et (c) d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes politiques, de styles, de savoirs faire et de normes, des croyances partagées qui sont d'abord définis et consolidés dans les décisions de l'Union Européenne puis incorporés dans la logique de discours (nationaux), des identités, des structures politiques et des politiques publiques à l'échelle nationale » (Radaelli, 2000) (Fig.2). L'observation, l'analyse, voire le décryptage de ce processus d'européanisation sur le territoire campanien, qui implique la gouvernance et les finances, pour investir les contenus et l'approche territoriale, seront par conséquent au cœur de notre recherche.

Fig.2
Européanisation et politiques publiques nationales : les phases du processus



Source : Extrait de Graziano, 2004, p.20. Traduction : E. Manceau, 2009.

Dans cette vision du processus d'européanisation, d'un côté l'Europe propose, au-delà du seul partenariat financier, une philosophie d'ensemble en matière d'aménagement du territoire et/ou de cohésion. De l'autre, les échelles locale /régionale et nationale tendent à s'inscrire dans cette dynamique en incorporant, là aussi au-delà du seul enjeu concret du partenariat tel qu'il se présente dans le Programme opérationnel, les grandes lignes proposées par l'Union (SDEC, Agenda territorial ...) dans leur méthode de gouvernance et de planification.

Cette question d'articulation entre ces différents outils de gouvernance, de planification, de politiques sectorielles et de projets territoriaux s'inscrit dans un débat plus général. Par exemple, Jean Peyrony¹⁰ présentait en 2002, pour le cas français, une proposition d'articulation de ces outils, qui se déploient selon lui de façon articulée du niveau communal/intercommunal (PLU, PADD, Contrat d'agglomération) en remontant par les niveaux régionaux (SRADT, DTA) et nationaux (SSC), jusqu'au niveau européen (politique de cohésion, SDEC) (*Tab.1*).

Sa démarche vise à schématiser la concrétisation des objectifs du SDEC à travers une triple intégration : une articulation des politiques de développement spatial intégrés de l'échelle locale au niveau européen ; puis une coopération verticale entre les différents niveaux de gouvernement et enfin une coopération horizontale entre les politiques sectorielles et les acteurs attachés au territoire.

¹⁰ En 2002, Jean Peyrony était chargé de mission à la Datar.

Tab.1
La coopération en matière de développement territorial en France

Outils	Gouvernance (observation, prospective, évaluation)	Planification stratégique spatiale	Politiques sectorielles	Projets territoriaux
Acteurs				
Union européenne	-Groupe Territorial et Urbain du Comité de gestion du Feder -ORATE/ESPON, etc.	-SDEC -Agenda Territorial -Charte de Leipzig	Politiques sectorielles communautaires	DOCUP PO
État	-Conseil National de l'Aménagement et du développement du Territoire (CNADT), etc.	Schéma de services collectifs (SSC)	Politiques sectorielles nationales	Contrat de Projet État Région (CPER)
Région	Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT)	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)	Schéma régional des transports	Contrat de Plan État Région (CPER)
Département		Directive territoriale d'aménagement (DTA)		
Communauté d'agglomération, Pays, Communauté de communes, Commune	-Conseil de développement des agglomérations (CDA), etc.	-Schéma de cohérence territoriale (SCOT) -Projet d'aménagement ou de développement durable (PADD) -Plan local d'urbanisme (PLU)	-Dossier de voiries d'agglomération (DVA) -Plan de déplacements urbains (PDU), etc.	Contrat de ville -Projet et contrat d'agglomération -Charte et contrat de pays

Source : Peyrony, 2002, p.60. Modifié : E. Manceau, 2011.

C'est dans ce type de démarche que nous allons entrer. Certes un tel schéma peut apparaître trop lisse, voire utopique, dans l'emboîtement des échelles qu'il présente. Par exemple, concernant la coopération verticale, si les gouvernements nationaux ont cherché à juxtaposer tant bien que mal leur « agenda » (Accords de programme cadre pour l'Italie, Contrat de plan État/Région¹¹ pour la France) au calendrier de réalisation des programmes opérationnels européens pour les périodes 2000-06 et 2007-13, cette « harmonisation » est à nuancer concernant l'approche horizontale.

En effet, si nous prenons le cas campanien, et lui appliquons la même méthode (*Tab.2*), en matière de coopération horizontale, les contraintes de calendrier liées à l'adoption respective des outils de planification stratégique (Plan Territorial Régional (2007), Plan Territorial de Coordination Provinciale (2001, 2004, 2008 ...), Plan urbanistique communal (1990-2005)) et des programmes opérationnels (1994, 2000, 2007) restent patentes et montrent une des limites à cette vision idéale de la coopération entre les différents niveaux institutionnels. Nous pourrions ainsi faire le même constat dans bien d'autres régions européennes.

¹¹ L'articulation du CPER aux fonds structurels a néanmoins rencontré d'importantes difficultés, en particulier du point de vu du zonage. En effet, ce dernier n'est pas de même nature car pour le CPER, il est lié à la notion de « pays ». De ce fait, « il n'est pas possible de raisonner sur des ensembles géographiques cohérents » (Magnier, 2003, p.20).

Tab.2
La coopération en matière de développement territorial en Italie

Outils Acteurs	Gouvernance (observation, prospective, évaluation)	Planification stratégique spatiale	Politiques sectorielles	Projets territoriaux
Union européenne	-Groupe Territorial et Urbain du Comité de gestion du FEDER -ORATE/ESPON	-SDEC -Agenda Territorial -Charte de Leipzig	Politiques sectorielles communautaires	Programme Opérationnel (Régions de Convergence et Compétitivité)
État	Comité Interministériel à la Programmation Économique (CIPE)		Politiques sectorielles nationales	-Accords de programme cadre État/Région -Programme FAS
Région	Programmation socio-économique régionale	Plan Territorial Régional (PTR)	Schéma régional des transports	Accords de programme cadre État/Région
Province		Plan Territorial de Coordination (PTC)		
Commune		Plan urbanistique Communal (PUC) (ex-PRG)	-Règlement urbanistique de l'habitat communal (RUEC) - Plan urbanistique de réalisation (PUA)	Pactes territoriaux

Source : Tableau réalisé à partir des éléments italiens et de la classification du tableau produit par Jean Peyrony, 2002, p.60. En bleu, les éléments majeurs pour notre analyse.

La difficulté de coupler les approches sectorielles et intégrées dans les politiques d'aménagement du territoire est aussi une limite à cette proposition d'articulation des outils et des acteurs. Mais c'est aussi ce qui fait tout l'intérêt de la démarche. En effet, comment articuler les plans sectoriels et les plans intégrés en matière à la fois de coopération horizontale (PTR, schéma régional des transports, etc.) et verticale (politique agricole commune, industrielle, des transports, etc.) ? C'est bien là un enjeu essentiel pour les politiques publiques.

Ces décalages et ces interactions posent par conséquent la question d'une gouvernance pluri-scalaire. L'élaboration et l'adoption des documents de planification nécessitent une large concertation entre les acteurs institutionnels, les élus politiques, les associations, les entreprises, etc. Par exemple, le Plan Territorial Régional campanien, adopté en 2007, a nécessité plus de onze années de travail et autant de réunions de concertation. Dans le même temps, ce schéma s'est répété pour la réalisation des plans provinciaux des cinq provinces qui a exigé autant d'efforts. La « cohérence temporelle » (Magnier, 2003, p.32) joue donc un rôle essentiel dans cette articulation. C'est aussi elle qui se trouve au cœur de cette thèse.

En somme, il faut concevoir ce schéma présenté par Jean Peyrony sans doute plus comme un principe, voire une utopie, mais une utopie agissante plus qu'une réalité. C'est en ce sens, que nous allons l'utiliser afin d'articuler le cadre particulier au cadre général.

Nous interrogerons, en particulier, l'interface « planification stratégique spatiale » et « projets territoriaux », utilisés dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire, qui alimentent le processus d'eupéanisation en région Campanie.

Pour limitée qu'elle soit, cette interface a en effet une portée structurante. Comme nous venons de le voir, si différents champs, différents systèmes d'acteurs contribuent au processus d'eupéanisation, il demeure que la politique de cohésion en constitue un des fers de lance. C'est, nous semble-t-il, d'autant plus vrai qu'elle s'est vue intégrée ces dernières années aux instruments de réalisation des stratégies de Lisbonne et Göteborg. Le *benchmarking*, l'évaluation et l'*earmarking*, aujourd'hui leitmotiv européen, ont, tout comme les objectifs de « l'économie du savoir, de la connaissance et du développement durable », investi le territoire campanien comme les autres régions européennes.

Enfin, même si le Grand marché européen a largement autant d'effets territoriaux que la politique de cohésion, à travers les politiques sectorielles de l'industrie, des RTE (Réseau de Transports Européens) et autant de poids en matière de gouvernance, c'est néanmoins par le biais de la politique de cohésion que le processus d'eupéanisation semble le plus concret et le plus perceptible dans la région (affichage, montants financiers, etc.).

Néanmoins, si la politique de cohésion, avec son cortège de documents (Cadre stratégique national, Cadre Communautaire d'Appui, Programme opérationnel) et ses articulations au niveau régional, sont ici notre cible principale, il importe de ne pas définir de façon trop stricte ses limites. En effet, dans la définition de l'eupéanisation qui nous intéresse, les documents produits à l'échelle européenne, parfois hors-champs de la cohésion, voire pour certains hors-champs de l'Union européenne, participent également à ce processus. Par conséquent, comment le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), aujourd'hui l'Agenda Territorial (2007) ou encore la Convention européenne sur le Paysage (établie par le Conseil de l'Europe en 1999) proposent-ils aussi des orientations en faveur des politiques d'aménagement du territoire en région Campanie ? Alors même qu'ils sont non contraignants, comment les acteurs institutionnels locaux, provinciaux et régionaux campaniens vont-ils les utiliser comme des documents obligatoires ? En particulier, le Plan Territorial Régional (PTR) qui est désormais le point d'orgue des politiques d'aménagement du territoire en Campanie et plus largement dans la péninsule italienne, reviendra souvent dans notre investigation, comme maillon central de cette eupéanisation, car les acteurs régionaux et locaux eux-mêmes participent à la construction de ce référentiel européen¹².

¹² À l'appui de cette thèse, d'un intérêt multiforme de la Campanie pour l'Europe, on peut aussi relever que la Région Campanie participe au Réseau européen des administrations locales et régionales pour la

- **Recomposition territoriale et articulations d'échelles : l'approche pluri-scalaire des acteurs institutionnels**

À un second niveau, l'autre facette du processus d'eupéanisation qui va nous occuper ici est la face régionale. Là encore, la Campanie ne nous intéresse pas uniquement en elle-même mais en ce qu'elle illustre un fait plus général. Comme on le sait, le processus de régionalisation est largement répandu en Europe. En Espagne, les Communautés autonomes¹³ sont inscrites dans la constitution de 1978 et bénéficient de compétences élargies. Le Pays basque et les Canaries disposent par exemple de compétences en matière de fiscalité, de santé et bien entendu en matière d'aménagement du territoire. En France, la décentralisation nettement moins appuyée qu'en Espagne et, plus récemment, les réformes constitutionnelles de 2003 et 2009 offrent aux Régions une plus grande autonomie dans le domaine de l'aménagement du territoire (voiries, grands équipements, transports, etc.). Dans le cadre de la régionalisation française, la gestion des programmes communautaires à titre expérimental devait être attribuée aux Régions mais en pratique ce transfert des compétences n'a pas eu lieu¹⁴. Ce processus d'autonomisation des Régions se retrouve aussi en Belgique, en Grande Bretagne et bien entendu en Italie. C'est donc dans cette perspective générale que nous lirons l'expérience campanienne.

En Europe, depuis la fin des années 1980, ces politiques d'aménagement du territoire qui sont donc sujettes à des mutations, soulèvent aussi un débat autour de l'idée d'une « rupture » (Alvergne, Taulelle, 2002, Jean, Baudelle, Vanier, 2009). Ce débat sera le second fil directeur de ce chapitre, puisqu'il est lié en particulier au processus de territorialisation, au contenu et à la gouvernance institutionnelle, qui place la Région comme acteur clé.

Or, en région Campanie, cette « rupture » est annoncée beaucoup plus tard par les acteurs institutionnels régionaux et nationaux, à la fin des années 1990 et pose donc une première question qui est celle de la temporalité. Comment la situer, en particulier en région Campanie ? Il convient de réinsérer cette « rupture » décentralisatrice ou supposée telle dans son cadre géo-historique (*Fig.3*). En effet, elle intervient au moment même où s'opère un retournement analogue dans la conception des politiques d'aménagement du territoire, reprise activement par chaque échelle institutionnelle du local à l'Europe et dont la Région est le niveau clé.

La figure 3, qui présente les grandes étapes de l'aménagement du territoire en région Campanie partant du début des années 1950, montre ce « réveil » des acteurs institutionnels en

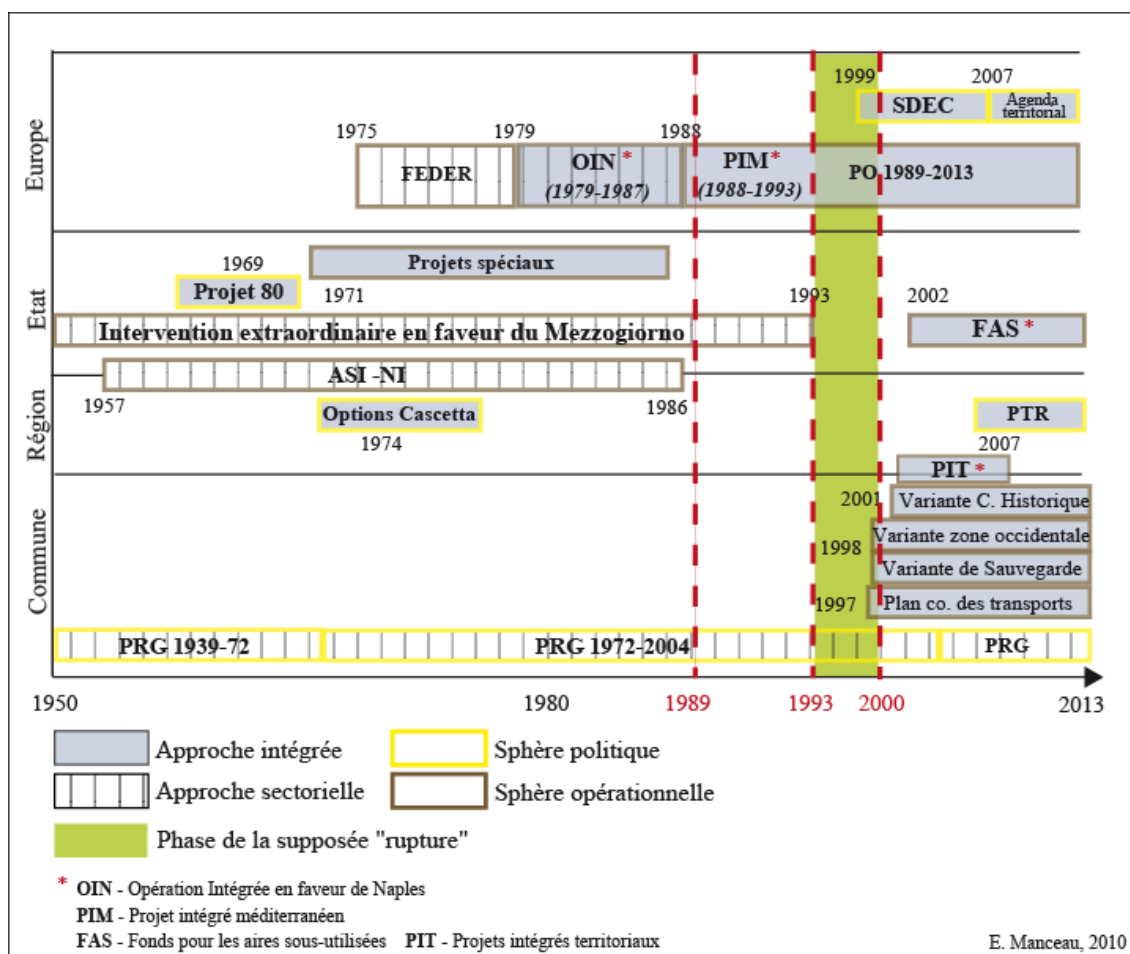
réalisation de la Convention Européenne du Paysage dont elle est, elle-même, à l'origine (Statut du ReCEP, 3/10/04). Là encore, cette dimension restera à la périphérie de notre observation, mais elle n'est pas négligeable.

¹³ Elles sont bâties sur l'appareil historique, culturel et linguistique des territoires régionaux.

¹⁴ Seule la Région Alsace, à titre expérimental, est devenue autorité de gestion depuis 2002 dans le cadre de la programmation des fonds structurels 2000-06 et poursuit l'expérimentation dans le cadre de la programmation 2007-13.

matière de planification territoriale, depuis les années 1990, à travers la multiplication des documents urbanistiques (Commune), de programmation financière (État et Europe), de planification (Région) et d'orientations stratégiques (Europe et Région), qui convergent vers une approche opérationnelle et intégrée de l'aménagement du territoire et non plus seulement « sectorielle »¹⁵.

Fig.3
Les grandes étapes de la politique d'aménagement du territoire en région Campanie (1950-2013)



En effet, cette rupture décentralisatrice qui prend le relais de l'intervention extraordinaire dans le Mezzogiorno recouvre semble-t-il plusieurs éléments :

D'une part, la forme et le contenu même des politiques d'aménagement du territoire évoluent. Elles intègrent désormais les notions de « patrimoine » et de « durabilité » et privilégient particulièrement la programmation et la stratégie territoriale au détriment de l'approche sectorielle. Comment la région Campanie a-t-elle géré le passage d'une approche à

¹⁵ Voir aussi Annexe : Tableau chronologique, p.454.

l'autre ? L'Europe a-t-elle joué le rôle de cheville ouvrière en permettant de donner à travers sa programmation, une ligne directrice générale aux politiques d'aménagement du territoire en région Campanie ?

D'autre part, une nouvelle approche des acteurs institutionnels, qualifiée de pluri-scalaire, se dessine en Italie portée par la « vague » décentralisatrice des années 1990, accompagnée des réformes constitutionnelles de 2001 et 2009. Cette situation pose de nouvelles articulations d'échelles : un partenariat et une coordination renforcés, qui succèdent à l'approche centralisée de la Caisse du Midi, mais aussi des situations conflictuelles entre les acteurs institutionnels. Elle pose aussi et encore la question des temporalités. En effet, les réformes intervenues dès la fin des années 1980 et le début des années 1990 (loi n°142, loi dite « Bassanini », etc.) agissent de façon directe à la fois sur les politiques d'aménagement du territoire et sur l'intervention des acteurs institutionnels du local à l'Europe, renforcées aussi par l'utilisation d'instruments de programmation intégrée tels que les Projets intégrés territoriaux (PIT), outil local de dépenses des fonds européens lancé en 2002. Ces éléments sont une composante à part entière tant de la « rupture », induite par la régionalisation que de celle du processus d'européanisation.

Cette « mue » de l'État italien s'est aussi accompagnée en 1992 de l'opération « Mains propres » (*Mani pulite*). Cet évènement a constitué une étape fondamentale dans le retournement opéré. En effet, cette opération judiciaire a contribué à modifier en profondeur l'articulation d'échelle des acteurs locaux et régionaux, qui sont désormais omniprésents dans le jeu de pouvoir. Depuis 1993, les maires sont élus directement, ainsi que les gouverneurs de régions depuis 1999.

Ce phénomène de régionalisation à l'« italienne » remet en question le couple État/Région et contribue à réveiller les tensions Nord/Sud sur les questions de solidarité et de péréquation des ressources. Plus largement, au-delà du seul cas italien, c'est le système même de l'organisation territoriale qui doit être revu. Comme le souligne Patrick Le Galès, pour les villes comme pour les régions, « la formation de l'Union européenne offre une ouverture politique considérable [...]. Le terrain de jeu politique a changé d'échelle, le nombre de joueurs s'est multiplié et surtout, aucun joueur ne détient plus le monopole de la production de règles ni de la contrainte. Cette donnée transforme presque mécaniquement les relations de hiérarchies entre niveaux » (Le Galès, 2003, p.140).

Ce processus toujours renouvelé et mouvant va être au cœur de notre analyse. Le découpage de cet agenda, ce qu'il révèle sur l'articulation et les boucles de rétroaction mais aussi sur la non-connexion ou encore les occasions manquées seront interrogés (*Fig.3*). Par exemple, comment et pourquoi l'ex-site industriel de Bagnoli, pris comme exemple pour notre démonstration, a-t-il perdu les fonds structurels pour la période de programmation 1994-99 ?

Comment pour le projet de métropolitain régional, autre exemple étudié, l'articulation des documents du local à l'Europe a-t-elle permis de maximiser l'obtention des fonds sur le territoire ? Quelle place occupe finalement la « cohérence temporelle » dans ces jeux d'articulation ?

En somme, deux phénomènes majeurs liés à ces mutations institutionnelles sont observés :

D'un côté, la Région « s'affirme de façon incontournable : comme un acteur politique, un échelon de l'action du pouvoir central ou de l'Europe, un territoire « contenu » ou non dans la maille administrative » (Rivière, 2004 (2), p.1).

De l'autre côté, une Europe qui participe pleinement aux politiques territoriales, privilégiant l'échelon régional, à la fois comme partenaire direct et comme principale base d'action¹⁶, ce qui nous renvoie ici à nouveau au caractère interactif du processus d'eupéanisation. En effet, dès les années 1980, l'Europe valorisait déjà la dimension régionale. Le Parlement européen évoquait l'autonomie des Régions comme un aspect complémentaire de la construction européenne et invitait les « États qui ne disposaient pas encore de structures régionales [...] à prendre les mesures nécessaires pour pallier cette lacune » (Parlement européen, 1984)¹⁷. Mais c'est avec la réforme des fonds structurels de 1988 que l'Europe a renforcé son partenariat avec la Région - échelle et acteur - et lui a donné une dimension plus importante avec notamment l'introduction de principes de partenariat et de programmation dans la mise en œuvre de la politique de cohésion. Cela s'inscrit dans une vision « participative » où « les programmes ne doivent pas être l'affaire de quelques initiés, ils doivent être l'affaire de tous » (Challeat, 2006, p.10)¹⁸.

Dans notre analyse, nous avons privilégié le couple Europe/Région laissant délibérément à l'arrière plan l'État. Pour autant, cela ne signifie pas que nous écartons totalement le niveau central. En effet, il reste incontournable à plusieurs niveaux tant dans la répartition des fonds

¹⁶ Par exemple, l'Europe consolide sa présence et son action, dès les années 1970, à travers une division géographique du territoire (Nomenclatures d'Unités Territoriales Statistiques (NUTS)), utilisés dans le cadre de la statistique et pour la mise en œuvre de la politique de cohésion, qui privilégie particulièrement l'échelle régionale, soit la NUTS 2. Le découpage territorial proposé par l'Union européenne se confronte pourtant à plusieurs « anomalies ». Par exemple, la NUTS 2 se définit idéalement sur la base d'une population comprise entre 800 000 et 3 millions d'habitants. Or la région Campanie classée en NUTS 2 compte une population de plus de 5 millions d'habitants dont 3 millions pour la seule agglomération de Naples.

¹⁷ Cette résolution du Parlement européen invitait aussi les élus régionaux à participer davantage aux politiques d'aménagement du territoire en particulier en matière d'environnement et de restructurations industrielles.

¹⁸ La politique régionale est au cœur de l'analyse mais il est important de signaler, qu'elle participe d'un mouvement plus large. Par exemple, en 1994, la création du Comité des Régions (CdR) par le traité de Maastricht a permis de donner la parole aux collectivités locales et régionales et a légitimé le rôle de la Région et la place de l'Europe dans les politiques d'aménagement du territoire.

structurels entre les régions italiennes que dans la construction des programmes opérationnels régionaux. D'ailleurs, nous emploierons à de multiples reprises l'expression « intervention européenne », qu'il faudra entendre comme une chaîne d'acteurs Europe/État/Région. L'utilisation même de cette expression « intervention européenne » va aussi poser un paradoxe, quand il s'agira de confronter les politiques régionale/locale et européenne, car l'Europe en tant que partenaire, n'intervient jamais seule sur le territoire.

En somme, notre territoire témoin, la Campanie, doit être envisagé dans un processus plus large et dans la mesure du possible, dans une perspective comparative. Si celle-ci dépasse les ambitions de cette thèse, nous n'hésiterons pas, lorsque cela est utile à la démonstration, à utiliser une autre région témoin. Dans ce cadre, l'Île-de-France, en particulier, le cas du département de la Seine-Saint-Denis, sera mobilisé à plusieurs reprises. En effet, si la région Campanie se situe aux portes du Nord de l'Italie, le département de la Seine-Saint-Denis se situe, lui, aux portes de Paris, une des capitales économiques les plus importantes d'Europe. Par conséquent, le territoire Séquano-Dionysien constitue un exemple intéressant puisqu'il peut-être appréhendé de par son statut ambivalent de territoire « pauvre » d'une région riche comme une démarche prospective pour le territoire campanien. Il est aussi l'occasion d'« entrer » dans le quotidien et l'organisation des systèmes institutionnels de la gestion des fonds structurels, une des dimensions de notre recherche sur la Campanie mais aussi objet de notre stage réalisé au service des affaires européennes du Conseil Général de Seine-Saint-Denis en 2007. Comme nous le verrons, si nous confrontons ces deux territoires, ces deux gouvernances, ce sont certes des différences, inhérentes aux contextes, mais aussi bien des traits communs qui ressortent.

- **Le métropolitain régional de Naples et l'ex-aire industrielle de Bagnoli comme exemples privilégiés**

Comment procéder pour suivre cette européanisation jusqu'à ses implications territoriales ? Il n'est guère possible, dans les délais impartis pour un doctorat, de traiter de façon exhaustive cette politique de cohésion et les nombreuses thématiques qu'elle couvre. En effet, la politique de cohésion supporte nombre de projets (formations, infrastructures, requalification urbaine, etc.) et de territoires (ruraux, urbains). Pour la période 2000-06, sur les 4 280 millions d'euros de fonds communautaires¹⁹, alloué à la région Campanie, le Programme opérationnel répartissait les aides comme suit : 34,2% pour les ressources naturelles et culturelles, 17,5% pour les ressources humaines, 27,8% pour les systèmes locaux, 5,6% pour l'axe « Ville », 14% pour les

¹⁹ FEDER, Fonds Social Européen (FSE), Fonds européens d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

réseaux et nœuds de services et enfin 0,9% pour l'assistance technique. Mais très souvent certains de ces projets bénéficieront d'un affichage plus important de la part de l'Union, étroitement lié aux montants financiers alloués.

Pour interroger les synergies entre la politique de cohésion et les politiques d'aménagement du territoire et faire émerger les « liens invisibles »²⁰ que sont les réseaux d'acteurs du local à l'Europe, nous avons donc choisi d'analyser ici des « thèmes visibles » : le métropolitain de Naples et la requalification de la friche industrialo-portuaire de Bagnoli, située dans la zone occidentale de Naples (*Doc.1*).

Il n'y a pas de lien direct entre ces deux exemples et c'est leur diversité même qui fait leur intérêt, représentatif de la palette européenne d'un aménagement du territoire « intégré ». En outre, le choix de ces exemples est inspiré des orientations politiques liées au développement durable qui, de Göteborg aux Agendas 21 locaux et aux programmes opérationnels, placent aussi bien les transports que le patrimoine (au sens large du terme) au cœur des politiques européennes actuelles. À travers ces exemples, nous tenterons donc d'interroger le processus d'eupéanisation et l'idée de rupture/continuité des politiques d'aménagement du territoire.

Le système de métropolitain régional de Naples constitue une « vitrine de l'Europe ». Le métropolitain appartient en effet aux projets phares de la reconquête du territoire local puis régional, depuis la fin des années 1990²¹. Porté dans un premier temps par la Commune de Naples, le projet de métro a été repris par la Région qui l'a inséré dans la réalisation du projet de « système intégré des transports »²², au début des années 2000. Ce projet s'inscrit dans un contexte²³ de modernisation, à travers une « politique de transports durable et de tradition » (*Regione Campania*, 2002), puisqu'il s'appuie sur un patrimoine d'infrastructures ferroviaires importants, mais insuffisamment structuré.

Pour réaliser ces objectifs, la Région et la Commune de Naples visaient d'ici 2010, 170 Km de lignes ferroviaires nouvelles sur un total de 1 400 Km de lignes existantes, 83 nouvelles stations et 21 nouveaux nœuds d'interconnexion. Intéressant par l'ampleur de ses ambitions, ce projet l'est aussi par ce qu'il reflète comme problématique territoriale. Il s'explique, en effet, par l'existence d'une agglomération congestionnée par le trafic automobile et un arrière pays mal desservi par des transports en commun peu efficaces.

²⁰ Festival International de Géographie, 2005, thème : *Le monde en réseaux : lieux visibles et liens invisibles*, Saint-Dié-des-Vosges.

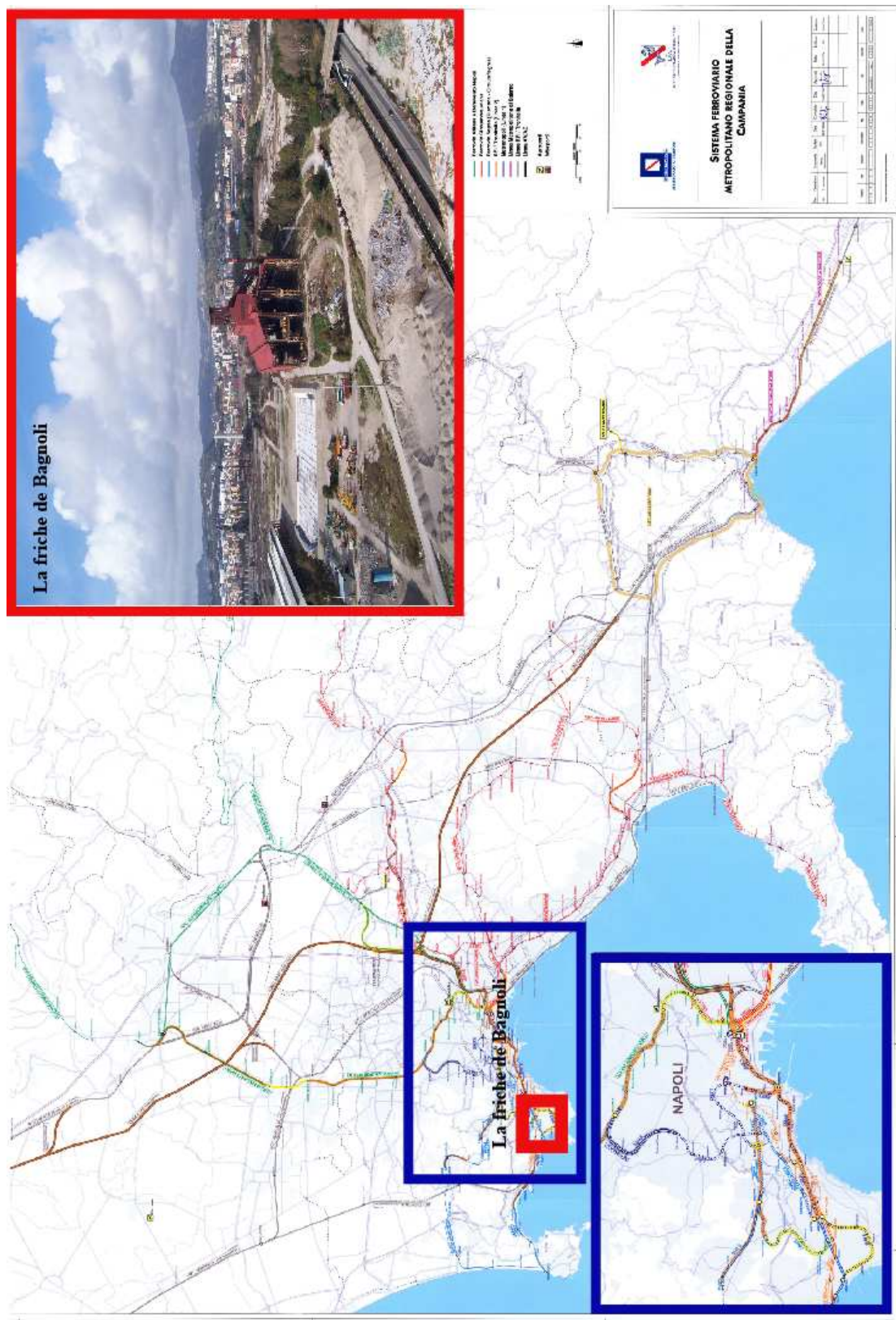
²¹ Il se trouve aussi au cœur d'innombrables recherches. Se référer aux travaux de Froment, 2003, ADEME, Énergie Cités, 2009, Di Ciommo, 2005, Cascetta, Pagliara, 2008, De Majo, 2006, etc.

²² Ce projet, comme son nom l'indique, se veut intégré. Il couvre ainsi l'ensemble des modes de transports : maritimes, aériens, ferroviaires et viaires.

²³ Cette « tradition » fait notamment référence à la première ligne ferroviaire italienne réalisée entre Naples et Portici en 1839 (Maggi, 2005).

Doc.1

L'ex-aire industrielle de Bagnoli et le réseau régional du métro napolitain



Source : *Regione Campania*, 2002, Photographie 5. La friche de Bagnoli, E. Manceau, 2007.

Outre dresser un bilan de l'efficacité de la politique liée au métro, il s'agira à la fois d'en dessiner les enjeux territoriaux majeurs mais aussi de questionner l'existence ou non d'un processus d'européanisation. En effet, le métro a été un élément cadre de la réalisation de la politique de cohésion en région Campanie pour la période de programmation 2000-06. Il concentrait plus de 10% du total des fonds alloués à la région (tous fonds confondus) et 15,7% du FEDER pour cette même période. En somme, cette priorité faite au métro dans le Programme opérationnel s'est-elle inscrite dans un cadre logique d'emboîtement local, puis régional et à présent européen ?

Par ailleurs, nous choisissons aussi une approche par la requalification des sites industriels, qui touche à la notion plus générale du paysage. Il ne s'agit pas, bien sûr, d'aborder in extenso cette notion très générale au cœur d'innombrables recherches²⁴. Elle est ici abordée sous l'angle de la définition qu'en donne Hervé Gumuchian comme « chargée de significations et de valeurs, etc. [...] Il peut donner lieu à un discours qui sert à justifier une conceptualisation, des actions et des politiques d'aménagement » (Gumuchian, 1991, p.9) car elle permet aussi une approche de la société locale. Cette définition rejoint aussi une autre notion, celle de la patrimonialisation qui sera définie comme la possibilité d'« attribuer une valeur historique, esthétique, scientifique [...] universelle ou nationale [...] à une série d'objets construits et d'espaces qui se prêtent mal à la désignation de monument et qu'on préfère subsumer sous la notion de patrimoine » (Merlin, Choay, 1996, p.471) ce qui concerne directement notre exemple, la friche de Bagnoli, au croisement de ces deux notions clés.

La **friche industrielle de Bagnoli** pose en effet la problématique de la politique de requalification urbaine à travers la politique de cohésion. Fleuron de la sidérurgie régionale jusque dans les années 1980, le site de 330 hectares a fermé définitivement ses portes en 1993. Il était ici difficile d'étudier Naples et sa région sans évoquer Bagnoli et son espace industriel, qui depuis plus d'un siècle font l'objet de controverses. En effet, la friche, actuellement en reconversion est au centre, depuis deux décennies, d'un véritable « engouement » des acteurs institutionnels. Elle fait également l'objet d'une avalanche d'études universitaires autour de sa requalification et de sa bonification²⁵. Cet espace reflète aussi nombre de dysfonctionnements,

²⁴ Parmi les travaux : Berque, 1995, Cauquelin, 2002, Frémont, 1999, Lacoste, 2003, Renard, 2002, Choay, 2003, Novarina, 2004, Rimbart, 1995, Beguin 1995, Cabanel, 1995, etc.

²⁵ Parmi les nombreuses études, on trouve celles de : l' *Università di Napoli « Federico II »*, Dipartimento di scienze della terra, *Studio per la definizione del trend evolutivo della spiaggia di Bagnoli*; Professore Dal Piaz e Associati, 2000, Progetto Posidonia, Studio sul sistema delle attrezzature portuali da diporto nel Golfo di Napoli. Ipotesi di intervento sul litorale di Bagnoli. Voir aussi en France,

des conflits et des blocages institutionnels rencontrés par les acteurs, l'Europe comprise, dans la mise en œuvre des politiques de sa requalification urbaine. Par exemple, dix ans ont été nécessaires pour adopter un plan de reconquête. Les fonds européens alloués se comptent aussi par millions d'euros (mais moins que pour le métro), et les résultats sur le terrain restent peu visibles pour certains élus politiques ou encore la presse. Claudio Velardi, journaliste au quotidien méridional *Corriere del Mezzogiorno* témoignait du site de Bagnoli comme un « désastre [...] le véritable trou noir de ces quinze dernières années à Naples » (*Corriere del Mezzogiorno*, 03/03/2009). Mais est-ce si vrai ? L'intérêt d'aborder ce lieu « rebattu » est surtout qu'il constitue une forme de cacophonie des politiques d'aménagement du territoire en Campanie du local à l'Europe. On s'interrogera aussi sur la lenteur des procédures de requalification urbaine de l'espace. L'Europe a-t-elle joué un rôle dans ce retard ?

Le processus d'eupéanisation se pose donc aussi dans le cadre de la requalification urbaine de la friche industrielle de Bagnoli. Plus que pour le métro, il soulève ici un débat. Quelle est la place de chaque acteur dans ce jeu de pouvoir et cet enjeu territorial et paysager qu'est la friche de Bagnoli ? Comment l'Europe s'immisce-t-elle dans ce jeu des acteurs ?

- **Structure de la thèse**

Pour répondre à l'ensemble de ces interrogations, la thèse s'organise autour de deux parties distinctes. La première partie se partage en deux chapitres. Elle interroge la place de la région Campanie dans les politiques européennes sous l'angle financier (Chapitre 1). Elle se propose aussi de mieux saisir le contexte territorial, économique et social napolitain en entrant par le territoire (Chapitre 2). Il s'agit ainsi d'interroger le processus d'eupéanisation à travers les approches *top down* (apports financiers européens, réglementation) et *bottom up* (philosophie européenne dans les documents de planification locaux/régionaux, etc.). Le métropolitain régional et l'ex-site industriel de Bagnoli seront pris ici comme exemples privilégiés pour appuyer notre démonstration. Une approche plus générale du cadre napolitain et de ses représentations sera aussi développée pour saisir le contexte dans lequel les fonds européens s'inscrivent.

La seconde partie de la thèse, subdivisée en trois chapitres, s'attache à interroger l'idée de « rupture » dans la réalisation des politiques d'aménagement du territoire sur la période 1990-2013. Le troisième chapitre est consacré à questionner le processus de territorialisation des politiques d'aménagement du territoire nationale (intervention extraordinaire, *Projet 80*), régionale (Plans régionaux, « options Cascetta ») et européennes (OIN, PIM, politique de

les travaux de R. Rodrigues Malta, 1996, D. Rivière, 2004, B. Jouve, C. Lefèvre, 2004, F. Di Ciommo, 2005, etc.

cohésion) menées ou envisagées depuis le début des années 1950 jusqu'à nos jours. Le chapitre 4 s'attache, lui, à interroger le contenu des politiques de développement territorial menées depuis aussi les années 1950. Il s'agit de s'interroger sur les orientations prises depuis les années 1950 en les comparant à celles engagées à l'heure actuelle, en particulier depuis l'adoption des stratégies de Lisbonne (2000) et Göteborg (2001), qui placent au cœur du développement des territoires : la « compétitivité », l'« innovation » et le « développement durable ». Enfin, le chapitre 5 est centré sur la place et l'articulation des acteurs institutionnels du local à l'Europe dans les politiques d'aménagement du territoire, en particulier la Région. Il interroge le processus de régionalisation et s'attache à questionner la présence européenne à travers la réorganisation des services administratifs. Enfin il interroge aussi les conséquences du processus de régionalisation sur le rôle des acteurs locaux dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire.

Des acteurs au territoire. Quelles sources ?

Nous avons cherché ici à remonter la « chaîne institutionnelle », à travers l'analyse des politiques d'aménagement du territoire, dans le but de comprendre la place de la politique de cohésion dans la mise en œuvre de ces politiques publiques et le jeu des acteurs institutionnels locaux, régionaux, nationaux et européens, qui sont privilégiés. L'analyse de ces sources vise d'une part, à dégager les orientations principales mises en œuvre sur le territoire par chaque niveau institutionnel et d'autre part, à recouper l'ensemble de ces informations pour en faire apparaître les points convergents et divergents.

Tout d'abord, l'analyse a consisté en une étude bibliographique de la littérature « grise » italienne, française et à un moindre degré anglo-saxonne. Ce parcours a permis de resituer notre sujet de recherche et d'en dresser le cadre, autour de plusieurs concepts indispensables à nos études telles que les notions d'aménagement du territoire, d'eupéanisation et de politique de cohésion. Cette littérature a aussi permis de mettre en perspective le cadre campanien avec d'autres régions européennes : espagnoles, françaises, allemandes confirmant ou non nos questionnements.

Afin de reconstituer cette chaîne complexe qui va de l'Europe au régional et au local, puis du local à l'Europe, un intérêt particulier a bien sûr été accordé aux sources primaires. Les rapports communautaires sur la gouvernance européenne, régionale et locale, sur les politiques d'aménagement du territoire, des transports et du paysage ont été étudiés. De même, les textes législatifs ont représenté une source importante tant au niveau européen que national et régional. En raison de l'abondance des lois, décrets et règlements, nous ne citons que les textes fondamentaux à notre recherche, axés autour du processus de régionalisation, des politiques d'aménagement du territoire, des transports et de la protection des paysages pour les échelles nationale et régionale²⁶.

Au niveau européen, la réglementation sur l'application des fonds structurels, notamment pour la période 2000-06 a été un élément structurant de l'analyse. En effet, le règlement (CE) n°1260 du Conseil du 2 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels constitue un élément

²⁶ Voir les sources, p.473.

fondateur de notre recherche pour le cadre qu'il propose sur les objectifs et missions, la programmation, la participation financière, la gestion des fonds, l'évaluation ou encore l'éligibilité des fonds à la politiques de cohésion. Nous nous sommes aussi intéressés aux décisions du Conseil européen, notamment à celles liées à la stratégie de Lisbonne (mars 2000), axe principal pour la politique de développement économique de l'Union européenne et celle de Göteborg de juin 2001 en faveur du « développement durable ».

En outre, cette analyse, dans le cadre d'un territoire précis, s'articule autour de l'étude des documents de programmation, de planification et d'orientations de l'échelle locale à l'Europe. Cette analyse qui cherche à mettre en lumière le rôle et la place de la région, tant comme acteur que comme territoire, cible donc les documents urbanistiques et financiers qu'elle produit, qu'il s'agisse de documents en lien avec l'Europe ou de documents de programmation territoriale. Notre approche se voulant transversale, nous n'entrerons pas ou peu dans la genèse de chacun de ces documents, qui a eux-seuls pourraient faire l'objet d'une thèse. Parmi les documents d'orientations, de programmation et de planification pris en compte (sources), une place particulière a été accordée aux programmes opérationnels (PO), au Plan Territorial Régional (PTR) ainsi qu'aux plans spécifiques à nos cas d'étude : le métro et la friche de Bagnoli. L'abondance des documents urbanistiques et financiers utilisés ne permet pas une présentation détaillée de chacun. Aussi, nous avons choisi ici de présenter les documents majeurs situés au cœur de l'analyse (*Encadré 3*).

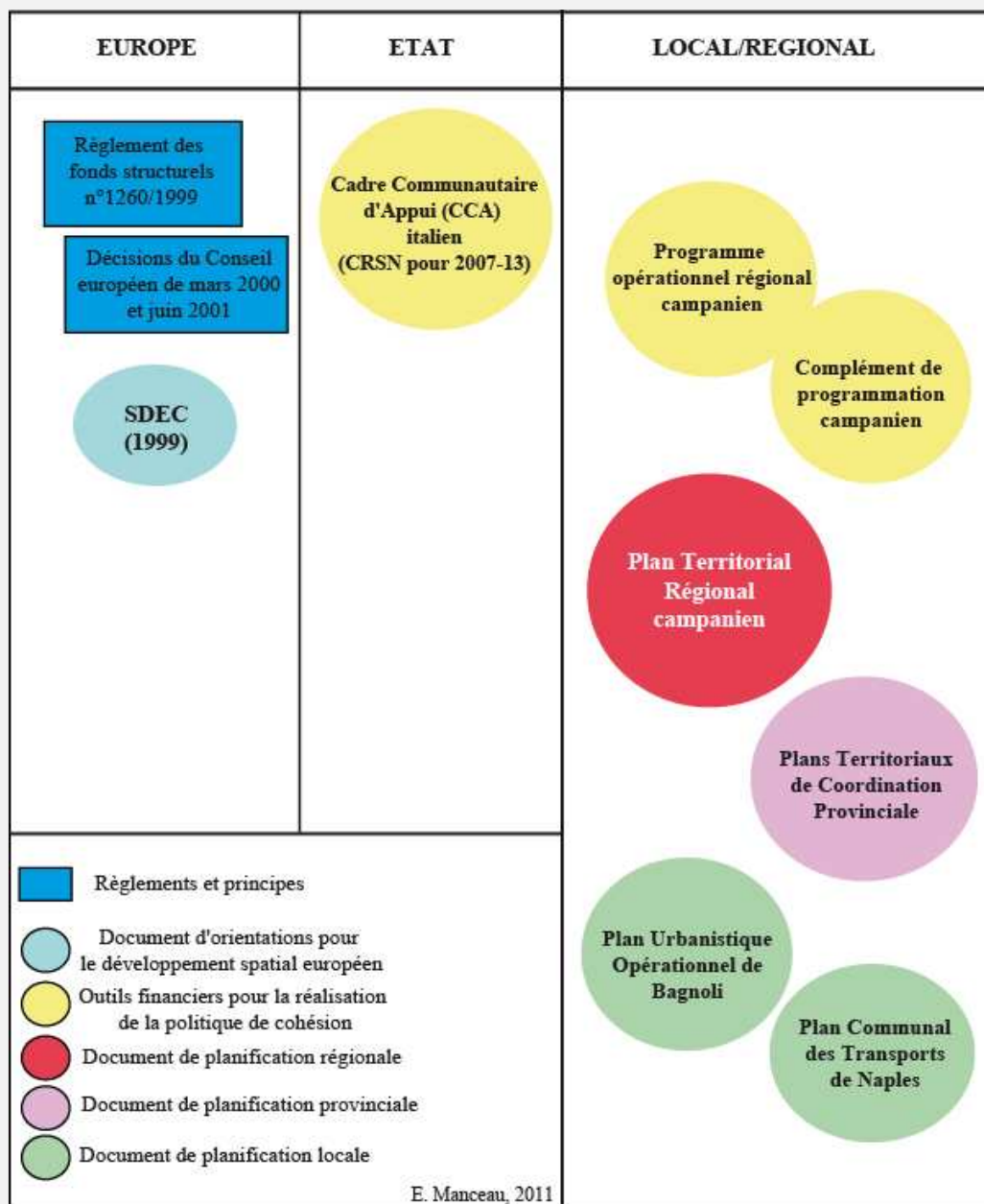
Encadré 3

Voyage au cœur des principaux documents de planification et financiers utilisés au cours de notre analyse

Le Programme Opérationnel Régional (POR) : outil financier approuvé par la Commission, ce document établit les lignes stratégiques, composées d'axes et de mesures, pour l'emploi des fonds structurels de l'Union Européenne à l'échelle de la région. Son élaboration fait l'objet d'une concertation entre les acteurs institutionnels du local à l'Europe et les partenaires économiques, sociaux et associatifs. Il répond aux exigences du **Cadre Communautaire d'Appui**, document, lui aussi approuvé par la Commission en accord avec l'État membre concerné. Le CCA, devenue Cadre de Référence Stratégique Nationale (CNRS) pour la période 2007-13, définit notamment la stratégie générale de l'intervention du FEDER dans un certain nombre de régions d'un État membre, essentiellement ici dans le cadre de l'Objectif 1 « promotion du développement et ajustement structurel des régions en retard de développement » aujourd'hui « convergence » (DG REGIO). En Italie, ce document national se nomme le *Quadro Comunitario di Sostegno* (QCS). Le Programme opérationnel est complété par le **Complément de programmation**, document spécifique qui décrit en détail les interventions à réaliser et est périodiquement adapté aux exigences et situations qui mûrissent au cours de la période de programmation. Pour la programmation 2000-06, le Programme opérationnel campanien définit sept axes et soixante-douze mesures (*Tab.4.10, p.320*). Notre étude aborde en priorité le Programme opérationnel campanien 2000-06 mais elle prend aussi en large part les programmes des périodes de programmation 1989-93, 1994-99 et 2007-13.

Le Plan Territorial Régional campanien (PTR) : outil adopté en 2007, ce plan propose des orientations stratégiques territoriales à l'échelle de la région Campanie. Il a pour objectif d'« offrir aux acteurs institutionnels, pour leurs activités de planification du territoire, un soutien cognitif et opérationnel d'encadrement. Il se propose comme un plan d'encadrement et de promotion d'actions afin de réduire les conditions d'incertitudes en terme de connaissance et d'interprétation du territoire des acteurs institutionnels » (PTR, 2007). Son élaboration est le fruit de plus de onze années de travail. Il est le résultat d'une concertation entre les pouvoirs publics locaux/régionaux et les partenaires économiques et sociaux. Le Plan campanien se réfère directement au cadre européen à travers le SDEC et plus largement la Charte des paysages adoptée en 2001 à Florence par le Conseil de l'Europe, organisation distincte de l'Union européenne, qui regroupe 47 États membres.

Tableau des principaux documents



Le Plan Communal des Transports (PCT) et le Plan exécutif opérationnel de Bagnoli-Coroglio : Ces deux plans adoptés respectivement en 1997 et 2005 constituent les documents phares de l'échelle communale pour nos deux exemples que sont le métro et la friche de Bagnoli. Le Plan des transports de Naples est l'un des outils privilégiés de la refonte des politiques d'aménagement au milieu des années 1990. Il sera notamment un atout essentiel dans l'obtention des fonds structurels en faveur du projet de métro régional. Le Plan exécutif opérationnel pour la requalification du site de Bagnoli est, au contraire, le contre exemple de la politique des transports. Il caractérise notamment les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics locaux et régionaux à s'accorder sur un calendrier communs avec les politiques européennes. Ces plans sont incontournables dans le cas de notre exemple, Naples étant de fait une impulsion majeure des dynamiques régionales.

Sous l'angle « aménagiste », nous utiliserons aussi en incidente le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) et les Plans Territoriaux de Coordination Provinciale en raison de leur caractère « européanisant » :

Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) : adopté en 1999, il a pour objectif de « définir à l'échelle de l'Union Européenne des objectifs politiques et des principes généraux de développement spatial en vue d'assurer un développement durable équilibré du territoire européen et respectueux de sa diversité ». Il s'agit d'un cadre d'orientation politique indicatif et non contraignant pour les pays. Ces objectifs concernent quatre domaines importants parmi lesquels la préservation et la promotion du patrimoine naturel/culturel et la politique des transports. En Campanie, ce document sert de référence majeure pour l'échelle régionale.

Le Plan Territorial de Coordination Provincial (PTCP) : Encore en phase de proposition pour le Plan de la province de Naples, il vise la valorisation des ressources et la tutelle du paysage en donnant de grandes orientations. Lui aussi se réfère à un cadre européen, puisqu'il s'inscrit aussi dans l'action directe de la Charte du paysage et la philosophie d'ensemble énoncée par l'Union. Comme le PTR de la Campanie, les lignes stratégiques invoquées par le PTCP restent majoritairement sur le papier. Toutefois, l'intérêt de ce document, qui n'est ni régional ni européen, est qu'il est révélateur des difficultés et de la complexité du territoire napolitain dans lequel il s'inscrit. Plus largement il traduit les rapports de forces qui peuvent subsister entre les différentes échelles administratives, en particulier régionales et provinciales. C'est pourquoi, ce document nous semble constituer la vitrine des dysfonctionnements, à la fois par son contenu, trop souvent général que par son existence même, de la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire dans la province napolitaine.

Toujours pour décrypter cette chaîne du local à l'Europe, cette recherche s'est aussi appuyée, sur la réalisation d'entretiens avec des acteurs institutionnels locaux et régionaux. Le choix des entretiens s'est porté en particulier sur les acteurs régionaux en charge de la gestion et du suivi des fonds structurels d'hier à aujourd'hui tels que Mario Luppachini, coordinateur des fonds européens pour la période 1989-99, Carlo Neri, le coordinateur des fonds européens de la Région pour la période 2000-06 ou Sergio Negro, responsable de la mesure du Programme opérationnel liée au métro régional.

Nous nous sommes également intéressés aux acteurs régionaux qui ont élaboré le Plan Territorial Régional, tels que Simonetta Volpe, Domenico Smarazzo, fonctionnaires dans le service lié à la tutelle du paysage. À l'échelle communale, nous avons aussi rencontré la responsable de la politique des

transports : Elena Camerlingo. À un second plan, nous avons aussi réalisé des entretiens auprès d'acteurs non institutionnels, « témoins » des changements opérés en région Campanie (agronome, professeurs...) pour compléter nos questionnements²⁷.

En ce qui concerne le choix des acteurs, une limite peut être apportée à cette analyse. Ici, ce sont avant tout les politiques publiques qui seront analysées et par conséquent les acteurs institutionnels qu'ils soient locaux, régionaux, nationaux et européens. La sphère politique au sens où on peut l'entendre en histoire ou en géographie politique au sens strict ne s'inscrit pas au cœur de cette analyse. Ce choix résulte essentiellement de la complexité des mécanismes politiques qui là encore peuvent à eux seuls faire l'objet d'une recherche (Medard, 1976, 2000, Briquet 1998, Mattina, 2005). C'est plutôt la sphère technico-institutionnelle qui nous intéresse ici. En effet, ce champ d'analyse est également très fécond, comme le montrent divers travaux de sciences politiques (Le Galès, 2003, Balme, 1996, Bourdin, 2000, etc.). Ce sont les articulations d'échelles des acteurs institutionnels du local à l'Europe qui sont au centre de notre analyse et leur complexité est telle que cela suffit à remplir le cadre de la thèse. Néanmoins, nous ne pouvons ignorer l'influence des acteurs politiques, en particulier « élus », dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire, puisque les années 1990 correspondent au passage d'un « système entièrement dominé par les partis [...] à un système fortement personnalisé autour du maire et de son équipe » (Mattina, Allum, 2000). La période qui est au cœur de cette thèse coïncide d'ailleurs très largement avec l'« ère Bassolino » d'abord à la Commune puis à la Région (1992-2010). Le rôle de ces élus est majeur, ne serait-ce par exemple, que pour « favoriser » un territoire dans le cadre d'un zonage européen afin d'obtenir, pérenniser des aides ou encore accentuer la concurrence entre deux communes dont l'une appartiendrait à un parti politique différent de la mouvance politique régionale. Sans que celui-ci soit en première ligne, il en a été tenu compte dans la mesure du possible à travers en particulier la presse et la lecture qu'en donne le niveau « institutionnel » et « technique » qui nous occupe ici. Plus que l'action du politique -au sens étroit- ce sont en somme les représentations de ces politiques et la façon dont elles influent sur celles du territoire et de la gouvernance campanienne qui sont prises en compte.

Les presses nationale et régionale napolitaine et italienne et à un moindre degré européenne, ont aussi constitué une source, initialement secondaire puis qui s'est avérée essentielle à notre recherche. Elles seront utilisées ponctuellement pour témoigner des rapports entre l'Union européenne et la Région Campanie. La presse servira aussi de miroir des représentations et clichés faits du territoire campanien à travers, par exemple, la crise des déchets ou la présence de la camorra. Le choix des articles s'est imposé au fil de notre recherche et ne prétend aucunement à l'exhaustivité. Cette presse

²⁷ Annexe : Liste des entretiens, p.436.

fait néanmoins partie intégrante de notre problématique puisqu'elle participe à véhiculer certaines représentations du territoire régional et local.

Par ailleurs, la recherche statistique a également pris une part importante de cette étude. À la fois directement, comme appréhension de la réalité socio-économique napolitaine, mais aussi indirectement, comme représentation officielle, composante majeure du « diagnostic » produit par les documents de programmation eux-mêmes, que font les acteurs institutionnels, que ce soit au niveau européen ou régional. Les données produites par Eurostat au niveau européen, les données issues des *Rapports de la cohésion*, de l'*Istituto Nazionale di Statistica (Istat)* italien, ou encore celle de l'Association pour le développement de l'industrie dans le Mezzogiorno (Svimez)²⁸ représentent le corpus principal de la recherche statistique.

Ces sources ont été privilégiées car c'est sur cette base que les pouvoirs publics s'appuient pour dresser le diagnostic de leur territoire, présentes aussi bien dans le Programme opérationnel campanien que dans les documents stratégiques et de planification (PTR, PTCP, ...). Les indicateurs structurels européens privilégiés par l'Union européenne et en particulier les indicateurs liés au chômage, au PIB par habitant (en PPA) ont été utilisés comme les principaux indicateurs régionaux pour évaluer, de façon globale, les écarts de richesse entre les pays européens mais également à différentes périodes pour la région Campanie.

Bien entendu, nous sommes conscients que ces sources posent quelquefois des contraintes d'analyses et soulèvent de nombreuses controverses quant à leur pertinence (Grasland, 2006) mais elles serviront toutefois de référence pour notre étude, puisqu'elles ont l'avantage de satisfaire les exigences communautaires et italiennes. À l'échelle régionale, les données sur les transports (nombre de passagers, flux entre l'agglomération napolitaine et l'arrière pays, entre les provinces, etc.) ont été privilégiées. Le croisement des données sur les transports à celles des indicateurs structurels, a ainsi permis de dégager nombre d'information à traiter, décrypter et analyser, qui ont mis en exergue les difficultés rencontrés par le territoire campanien.

Occupant initialement une place mineure dans notre analyse, l'approche cartographique s'est révélée être un outil à part entier pour notre démonstration. Très certainement influencée au cours de mon expérience de « point focal » du programme ORATE puisqu'entourée de cartographes, cette étude s'est en effet naturellement enrichie par des cartes. Ces cartes ont été élaborées sur la base des fonds de cartes appartenant à l'UMS RIATE appuyés par des logiciels tels qu'*Adobe Illustrator* et *Philcarto*.

²⁸ Voir Note 33, p.48.

Quel a été le rôle de cette cartographie ? Elle nous a permis de traduire une réalité spatiale, de comprendre les phénomènes sur le territoire campanien à partir d'indicateurs ou des données tels que le PIB par habitant, le taux de chômage ou encore la répartition des aides communautaires. L'approche cartographique a aussi eu une vocation de synthèse. Dans ce cadre, nous avons pu cartographier, représenter, confronter les différents choix politiques menés sur le territoire depuis les années 1950 à nos jours.

Le travail photographique réalisé sur les espaces étudiés a également joué un rôle. Plus qu'à illustrer l'argumentaire de notre analyse, il cherche à démontrer l'impact physique sur le territoire de l'intervention européenne et de son efficacité (ou non). En somme et sans prétendre se substituer à une analyse exhaustive des problématiques territoriales napolitaines, qui ne sont pas notre propos, il vise, en dépassant « les chiffres » à permettre au lecteur de mieux entrer, ne serait-ce que par « flash » dans cette réalité territoriale complexe et riche qu'offre la Campanie. En effet, au-delà de ce support, le « terrain », au sens où l'entendent les géographes, a joué un rôle charnière dans la construction de cette recherche. La première visite à Naples a notamment été l'élément déclencheur de cette étude et des questions posées tout au long de cette recherche (*Encadré 1, p.12*).

La découverte du terrain nous a permis de saisir en effet le fort ancrage européen sur le territoire campanien, comme en témoigne les photographies du métro, les projets étiquetés « CE » à Bagnoli. L'ex-aire industrielle de Bagnoli et sa reconversion sont, comme nous le verrons, un exemple concret des changements physiques opérés sur le territoire napolitain. Le terrain a été le moyen de s'imprégner du territoire, de comprendre son évolution mais aussi, il a été le moyen de se dissocier des discours parfois portés par les acteurs institutionnels, nous permettant de construire nos propres représentations. Autre élément important, le support photographique direct ou indirect à travers le montage de « une » nous a aussi permis de prendre du champ par rapport au langage, au jargon « européen », très souvent aride.

Enfin, puisque cette recherche s'inscrit dans une dimension comparative, dans une part limitée mais qui a son rôle à jouer, ceci a été possible par la réalisation d'un stage au service des affaires européennes du Conseil générale de Seine-Saint-Denis d'avril à juin 2007. Ce stage a donné une vision pratique, concrète et comparative des mises en œuvre de la politique de cohésion, ici dans le cadre de l'objectif 2 « redynamiser des zones en difficulté structurelle ». Ce stage visait aussi à comprendre le rôle « innovant » d'un acteur institutionnel, ici le Conseil général, dans l'interaction des

rapports avec les échelles régionale, nationale, acteur « masqué » mais officiel²⁹ et européenne. Cette période d'observation a permis de mettre en évidence : les rapports de force auxquels doivent faire face les acteurs en particulier départementaux et les pressions exercées par les différents échelons territoriaux pour une politique de résultats.

Ce stage nous a ainsi permis de saisir plus précisément les enjeux territoriaux et surtout financiers ainsi que l'articulation d'échelle des acteurs locaux et régionaux et de mieux recadrer nous l'espérons, la région Campanie dans une dimension européenne. Notre étude revient donc sur l'intervention européenne dans la banlieue nord de Paris, dont le contexte économique, social et infrastructurel est, en de nombreux points, similaire à celui de la région napolitaine.

²⁹ Contrairement au modèle italien, l'autorité de gestion des fonds structurels en France est la préfecture de Région, autrement dit, l'État.

PARTIE I.
DE L'EUROPE À NAPLES ET DE NAPLES À L'EUROPE

Cette première partie de thèse relève un premier défi : interroger le processus d'eupéanisation, tel qu'il a été défini en introduction, c'est-à-dire un mécanisme à double sens, à la fois *top down* et *bottom up*. Il va être lu sur deux laps de temps : 1990-2013, le cœur de thèse, mais aussi 1950-2013, son référentiel. En effet, si la période 1990-2013 est présentée comme une période de « rupture », il nous faut logiquement remonter dans le temps pour espérer comprendre les bouleversements opérés à la fin des années 1980 et au début des années 1990.

Pour ce faire et avant d'interroger les filiations entre les politiques « nationales » d'aménagement du territoire et la gouvernance des politiques « européennes » en Campanie (Partie II), les deux premiers chapitres de thèse vont s'attacher à esquisser un tableau de la situation campanienne à la fois sous l'angle de l'intervention financière européenne (Chapitre 1) mais aussi en entrant directement par le territoire campanien (Chapitre 2). Nous chercherons ici en premier lieu à comprendre, comment et par quel biais s'opère le processus d'eupéanisation ?

D'une part, on peut aborder la Campanie vue de l'Europe (*top down*). L'importance des fonds communautaires alloués à la région Campanie depuis 1975 jusqu'à la programmation 2007-13 de la politique de cohésion, pose deux questions auxquelles le chapitre premier : *La région Campanie « vue de » l'Europe. Une approche par les fonds structurels* va tenter d'apporter des éléments de réponses. Il s'agit en premier lieu de questionner et de disséquer une idée reçue : la Campanie est-elle une région (trop) assistée ? En effet, la région Campanie est généralement présentée, en particulier par la presse italienne et européenne et les discours politiques comme ceux issus de la Ligue du Nord, comme une région « privilégiée » voire assistée, ce qui la place au cœur du virulent débat national sur la solidarité Nord-Sud en Italie. Une analyse comparative avec d'autres régions italiennes et européennes sera par conséquent privilégiée.

La seconde question nous renvoie à l'eupéanisation des politiques d'aménagement du territoire. Les fonds communautaires alloués participent-ils au processus d'eupéanisation ? À travers les exemples du métro régional campanien et la friche industrielle en reconversion de Bagnoli, il s'agira de comprendre, sous l'angle des aides engagées, comment l'Europe se saisit de ces politiques pour inscrire son action sur le territoire campanien. La lecture de ces deux politiques semble en effet plus complexe qu'il n'y paraît, tant les transports et la requalification des friches sont appréhendés différemment. Au sein même des politiques liées au paysage, l'apport de l'Europe apparaît comme opaque en raison notamment de l'absence de cadre général, de lignes directrices. La requalification urbaine de l'ex-aire industrielle de Bagnoli est un exemple emblématique de cette difficulté à lire les « chiffres de l'Europe ».

D'autre part, on peut aborder le sujet vu du territoire, esquissant la démarche *bottom up*, chère à la programmation européenne. Fil conducteur de notre deuxième chapitre : *Naples et ses paradoxes. Quelle vitrine pour l'Europe ?* et composante essentielle de notre démonstration, nous chercherons à comprendre dans quelle mesure, la réalité territoriale, économique et sociale et les représentations, ici nous nous intéresserons à celles véhiculées et forgées essentiellement par la presse, profondément imbriquées l'une à l'autre et parties-prenantes des représentations officielles de la région à l'Europe, participent à activer le processus d'eupéanisation ?

L'amorce de notre recherche sous l'angle des aides communautaires versées à la région napolitaine préalablement à la réalisation d'un état des lieux du territoire n'est donc pas anodine ! Partant des représentations et des images véhiculées par la presse, mais aussi par le cinéma et la littérature, l'objectif de cette première partie est triple : d'un côté, cerner les « atouts » et les « faiblesses » du territoire campanien, pour reprendre la terminologie chère aux rapports officiels. De l'autre, comprendre dans quel contexte politique, économique, social et territorial s'inscrit la politique de cohésion européenne à l'échelle locale/régionale ? Enfin, il s'agit de comprendre comment s'articule notamment l'« agenda » local/régional des politiques de développement territorial à celui des politiques communautaires (*Fig.3, p.26*) ?

CHAPITRE 1. LA RÉGION CAMPANIE « VUE DE »³⁰ L'EUROPE. UNE APPROCHE PAR LES FONDS STRUCTURELS

Comment évaluer la place de la région Campanie dans la politique de cohésion européenne ? Cette première grande question constitue le fil directeur de ce chapitre. Avant d'interroger plus avant les liens entre les politiques d'aménagement du territoire et la politique de cohésion en région Campanie, l'analyse des relations qu'entretient l'Europe avec cette région ainsi que sa place dans le débat politique national sur la solidarité Nord-Sud seront au centre de notre attention. En effet, le discours de la presse italienne et européenne présente régulièrement la région Campanie comme étant privilégiée voire assistée par l'Europe (*Encadré 1.3, p.56*). Sans prétendre ici construire une géographie des représentations en bonne et due forme, il a été choisi de s'intéresser aux discours tenus dans les quotidiens³¹ pour cerner et questionner les représentations d'une région qui, nous le verrons, n'est pas aussi privilégiée qu'il y paraît.

Ce jugement de valeur si fréquent à l'encontre de la Campanie implique, lui-même, avant tout une première analyse comparative des aides communautaires allouées à la région ainsi qu'aux autres régions italiennes et européennes, depuis l'institution du Fond européen de développement régional (FEDER) en 1975. Compte tenu à la fois de la complexité, de la diversité des sources et de l'hétérogénéité des données (PIB par habitant, allocations, taux de chômage ...) qui pouvaient en découler, parfois au sein même de documents européens, nous avons privilégié les rapports officiels de la Communauté européenne³², complétés par la prise

³⁰ Dominique Rivière, 1996, *L'Italie et l'Europe, vues de Rome. Le chassé-croisé des politiques régionales*, Paris, Colin.

³¹ Cette presse, nous l'avons choisie au fil de notre recherche à travers des articles que nous estimions représentatifs des rapports existants entre l'Europe et la région Campanie et plus généralement de l'image que la région napolitaine véhicule. Ainsi dans le choix de nos sources, les quotidiens nationaux italiens comme *La Repubblica*, *Corriere della Sera*, *Il Sole 24 Ore*, régionaux tel qu'*Il Mattino* ou européens à travers *Le Monde*, *Les Échos*, *Libération*, *Le Soir* ou *El País* ont été privilégiés. L'approche par la presse est utilisée par de nombreux auteurs. Par exemple, parmi les travaux sur l'Italie, la thèse de Fabrizio Maccaglia : *Gouverner la ville : approche géographique de l'action publique à Palerme* (2005) utilise notamment cette démarche.

³² Par le biais des rapports annuels sur l'emploi des fonds structurels (de 1975 à 1990), ceux de la cohésion économique et sociale (1990-2010), mais aussi les rapports issus du programme de recherche sur l'aménagement du territoire européen (ESPON) ainsi que les données Eurostat.

en compte des rapports nationaux³³. Au-delà des indicateurs statistiques, nous relevons d'emblée que la Campanie est en elle-même une figure non négligeable de ces rapports : en témoigne par exemple le nombre d'occurrences faisant référence à Naples (1), à la région Campanie (6) ou encore au Mezzogiorno (3) dans le *Rapport sur la cohésion économique et sociale* de l'Union européenne de 2004. Les entretiens réalisés auprès des acteurs institutionnels régionaux chargés de la gestion et du suivi des fonds structurels, notamment lors des enquêtes de terrain en 2006 et 2007, ont également été mobilisés pour appuyer cette analyse.

- **Les rapports Europe/région Campanie vus par la presse. Un regard « superficiel »**

La presse constitue l'autre angle d'approche intéressant pour la lecture des données « brutes » dans la mesure où elle propose une vision des liens entre l'Europe et ses régions, en particulier ici la région de Naples. Il ne s'agit pas tant d'opposer ces deux types de sources que de voir leurs interactions ou éventuellement leur non interactions. En effet, en raison de l'importance des fonds structurels perçus par le Mezzogiorno et de la contribution nette de l'Italie au budget communautaire, et aussi aujourd'hui en raison des tourments liés à la résurgence de la crise des déchets³⁴ depuis 2008, la presse italienne comme européenne, évoquent couramment la Campanie dans ses relations avec une Europe souvent présentée comme un « gendarme ». La région de Naples se trouve ainsi régulièrement sur le devant de la scène quant à sa capacité à dépenser efficacement (ou non) les fonds structurels européens. Par exemple, l'article du quotidien *Il Mattino* intitulé « Bruxelles promeut les dépenses de la Campanie » (21/02/05) consacré aux « bonnes » dépenses des fonds structurels en région Campanie n'est pas relayé dans une simple colonne. Au contraire, la visite de l'ancienne Commissaire pour la politique régionale, Danuta Hübner, fait la une du quotidien (*Encadré 1.1*). À titre de comparaison, en France et plus généralement dans les régions dites de « compétitivité », la politique de cohésion est traitée par la presse de façon beaucoup plus discrète³⁵.

³³ Non officiels mais reconnus comme issus de la Svimez (Association pour le développement de l'industrie dans le Mezzogiorno), fondation d'intérêt public, présente sur la scène italienne depuis les années 1950 et/ou les rapports officiels du Département pour le Développement et la Cohésion Économique (Ministère du développement économique italien).

³⁴ La crise des déchets et les sollicitations de l'Europe pour résoudre ce problème seront plus largement abordées dans le chapitre 2.

³⁵ Un projet cofinancé par l'Union européenne en France reste beaucoup moins médiatisé. On peut supposer que cette situation résulte de deux phénomènes : d'une part, ces questions européennes peuvent apparaître plus importantes pour les politiques en Italie qu'en France. D'autre part, on peut supposer que la taille du projet joue un rôle de catalyseur. Par exemple, en Seine-Saint-Denis, territoire de « compétitivité », la population reste très peu informée des interventions européennes.

Encadré 1.1
Quelques exemples de titres d'articles témoignant des liens entre l'Europe et la région
Campanie de 1993 à 2005³⁶

**(a) "Campanie, au premier poste
pour les dépenses des fonds Ue"**

"Fonds européens, la Campanie est devenue la première. Antonio Bassolino et ses collaborateurs ont eu un doux réveil hier, constatant que le site du ministère de l'Economie avait publié les données, mises à jour au 31 octobre, des dépenses des fonds structurels. Deux tableaux, qui montrent que la région est en tête de la "virtuosité" des dépenses pour les six régions méridionales de l'objectif 1".

Source : Roberto Fuccillo
La Repubblica, 02/12/04

**(b) "Bruxelles promeut les dépenses
de la Campanie"**

Source : *Il Mattino*, 21/02/05



"Sicile et Campanie, fonds perdus" (c)

"Les coups de fouet de la "Frau" Monika Wulf Mathies sont tombés lourdement sur le dos de la Campanie et de la Sicile. La Commissaire européenne chargée de la politique régionale, ex-syndicaliste militante du Parti social démocrate allemand, [...] n'a pas hésité à menacer les deux régions italiennes qui ne réussiraient pas à utiliser les fonds européens. "Ils ont quatre mois pour présenter des projets adaptés à la Commission européenne, sinon je ne vois pas d'autres choix que de transférer les fonds eux-mêmes ailleurs", disait-elle après un sommet qui s'est tenu hier à Rome avec le Ministre du Trésor Ciampi [...] en présence du Président de la Région Campanie, Antonio Rastrelli [...]"

Source : Roberto Petrini
La Repubblica, 05/07/97

**"La CEE punit le Sud et le prive
d'1 200 milliards de Lire " (d)**

Le couperet tombe plus lourd sur les régions italiennes de la CEE qui n'ont pas su utiliser les ressources financières européennes destinées aux "améliorations structurelles". La Commission de Bruxelles a annoncé hier qu'1,2 milliards de Lire, sur un total de 15 500 destinés au "programme indicatif 1989-93" pour le Mezzogiorno, seront utilisés pour des projets de développement dans d'autres territoires italiens. Les régions pénalisées sont : Campanie (370 milliards), Pouilles (296), Sicile (244), Abruzzes (135), Calabre (87), Sardaigne (57) et Molise (28)".

Source : Franco Papitto
La Repubblica, 24/09/93

Sources : *Il Mattino* et portail des archives de *La Repubblica*. <http://ricerca.repubblica.it/>

³⁶ Monika Wulf Mathies, évoquée dans le troisième extrait, a été commissaire en charge de la Politique régionale européenne de 1994 à 1999.

Ces représentations des relations entre une Europe « gendarme » qui « veille » sur la réalisation de sa politique de cohésion et la région Campanie, félicitée ou réprimandée par la Commission pour sa gestion des fonds structurels³⁷ soulèvent des questions sur l'intérêt que porte justement l'Union européenne à cette région « atypique ». Mais ces représentations interrogent aussi le regard porté sur l'Union européenne, elle-même, le rôle qui lui échoit pour décrire, voire stigmatiser des territoires.

Par exemple, le vocabulaire employé dans les articles de presse de l'encadré 1.1 montre un caractère très emphatique, à travers l'utilisation de mots tels que d'un côté une région « vertueuse » (1.a), mais « menacée » (1.c) et de l'autre une Europe qui « punit » (1.d), « fouette » (1.c), « couperet » (1.d). Ce vocabulaire contraste le plus souvent avec le vocabulaire technique et « jargonneux » des rapports de la Commission. À propos des difficultés d'absorption des fonds pour les périodes de programmation 1989-93, 1994-99 ou 2000-06, les Rapports évoquaient par exemple « des dépenses modestes » (UE, 2007) ou encore la nécessité « pour l'avenir d'une gestion plus efficace des financements reçus des fonds structurels » (UE, 1996).

Or ces jugements de valeur sont d'autant plus notables qu'ils interviennent dans un contexte national tendu où la région Campanie et plus largement le Sud italien sont considérés couramment comme des régions « assistées » en raison de l'importance des aides versées par l'État et l'Union européenne. Et ce jugement s'accompagne trop souvent du sempiternel débat sur le « coût du Mezzogiorno » pour les régions du Nord, enjeux politique et électoral chers à un parti comme la Ligue du Nord³⁸. En effet, pour la Ligue du Nord, « l'Italie du Nord, riche et industrialisée, serait retardée dans son développement économique par le Sud, plus pauvre et par un État fiscalement rapace, corrompu et inefficace » (Machiavelli, 1995, p.130)³⁹. En somme, il est impossible de faire abstraction de ce contexte, et la presse en est un témoin majeur.

³⁷ Pour veiller à la « bonne » absorption des crédits communautaires, l'utilisation des fonds structurels est soumise à des modes d'évaluation et d'efficacité inscrits dans le règlement des fonds structurels, adopté à chaque nouvelle période de programmation comme il est fait mention dans les extraits de l'encadré 1.1.

³⁸ La Ligue du Nord (*Lega Nord*) est un parti politique régionaliste d'extrême droite dirigé par Umberto Rossi. Ce parti prône à la fois l'indépendance de la Padanie (territoire non défini officiellement mais qui couvre la Plaine du Pô) et le fédéralisme fiscal.

³⁹ Aujourd'hui, ce débat est largement relancé dans le cadre du processus de fédéralisme fiscal qui creuse un peu plus le fossé entre le Nord et le Sud comme en témoignent de nombreux articles parus dans la presse italienne en 2009 et 2010. Par exemple, l'article d'Alessio Postiglione daté du 20 mai 2010 : *Il federalismo demaniale dà al Nord ciò che è di tutti* évoque « les imperfections de ce fédéralisme punitif à l'égard du Sud, issu du fait que le gouvernement Berlusconi, lié à la Ligue, réforme sans une représentation adéquate des intérêts du Sud » (*La Repubblica*, 20/05/10).

- **Des relations en réalité complexes et anciennes**

Or sur le fond, s'il est vrai que les rapports sont nombreux et étroits entre l'Europe et la région Campanie, il n'en demeure pas moins que ces relations restent plus complexes qu'elles n'y paraissent. Ce sont ces liens et les interactions qui en découlent, qui sont interrogés, non seulement dans ce chapitre mais tout au long de cette recherche. Et les représentations de ces relations, assorties de jugements de valeur véhiculés par la presse en sont une composante, au même titre que les statistiques « brutes » de ce tissu de relations.

Cette démarche nécessite d'emblée une approche sur des temps relativement longs. La région Campanie étant classée parmi les régions éligibles à l'objectif « convergence » (ex-objectif 1) et ancienne priorité de l'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno, son caractère vulnérable et son déficit de développement se posent comme une question « européenne » dès les années 1950. Dans le Traité de Rome en 1957, les États membres de la Communauté avaient pris « acte du fait que le Gouvernement italien est engagé dans la mise en exécution d'un programme décennal d'expansion économique, qui a pour but de redresser les déséquilibres structurels de l'économie italienne, notamment par l'équipement des zones moins développées dans le Midi et dans les îles et par la création d'emplois nouveaux dans le but d'éliminer le chômage [...] » (Annexe Traité de Rome, 1957, Protocole concernant l'Italie). Ce programme décennal correspondait à la première Intervention « extraordinaire » dans le Mezzogiorno qui a duré en fait jusqu'en 1993.

Or dans ce cadre et ce jusqu'en 1992, la Campanie est l'une des régions qui a très tôt bénéficié de l'intervention européenne au travers de programmes intégrés. À plus forte raison depuis la réforme des fonds structurels de 1988 et aujourd'hui encore, avec un indice de PIB par habitant, qui la classe en dessous des 75% de la moyenne communautaire, la région de Naples bénéficie d'aides communautaires importantes pour corriger ses inégalités internes de richesse (*Encadré 1.2*). La Campanie est-elle pour autant une région prioritaire pour l'Europe ?

Encadré 1.2

L'indice 75 du PIB par habitant : sésame pour l'obtention des fonds structurels

Jusqu'en 1988, le PIB par habitant (en PPA) ainsi que le taux de chômage constituaient les données de base de l'« indice synthétique » de la Communauté européenne, qui n'avait qu'une portée analytique.

Avec la réforme des fonds structurels de 1988, la Communauté européenne décide de conserver pour l'attribution de ces fonds structurels aux régions bénéficiaires, le seul **PIB par habitant (en PPA)** et de lui donner une portée normative. Un seuil est fixé : 75% de la moyenne communautaire pour le PIB par habitant ou une densité de population très faible, « compromis

trouvé pour rendre éligibles les régions boréales de Suède et de Finlande » (Grasland, Hamez, 2005). Le taux de chômage qui est soumis à l'hétérogénéité des variations de définition nationales (Vandermodden, Marissal, 1998, Grasland, Hamez, 2005, Rivière, 1996) n'a pas été retenu.

Les régions situées au-dessous de l'indice 75 se verront donc classées en objectif 1 « en retard de développement » (convergence) avec des aides maximales. Les autres, situées au-dessus de l'indice, seront classées en région d'objectif 2 « zones en difficulté structurelle, qu'elles soient industrielles, rurales, urbaines ou dépendantes de la pêche » (compétitivité régionale et emploi) avec des aides moindres. Elles devront répondre jusqu'en 1999 à plusieurs conditions, en fonction des territoires intéressés. Pour les zones industrielles : « un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire, un pourcentage d'emploi industriel supérieur à la moyenne communautaire, un déclin de l'emploi industriel », ont été retenus. Pour les zones rurales, les critères retenus ont été : « une densité de population inférieure à 100 habitants au Km² ou un taux d'emploi agricole égal ou supérieur au double de la moyenne communautaire, un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire ou une diminution de la population ». Enfin, « un taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne communautaire, un niveau élevé de pauvreté, un environnement particulièrement dégradé, un taux de criminalité élevé et un faible niveau d'éducation » ont été privilégiés pour les zones urbaines.

Pour les régions dont le PIB se situe autour de l'indice 75, des négociations sont encore possibles jusqu'au programme 1994-99. En effet, à partir de la période de programmation 2000-06, l'indice 75 sera soumis à un durcissement engendrant automatiquement le basculement des régions en objectif « compétitivité régionale et emploi » dès lors que leur indice dépasse 75⁴⁰.

Pour la période de programmation 2007-13, les critères d'éligibilité s'appuient encore sur le PIB par habitant (en PPA). Ainsi, les régions éligibles à un financement par les fonds structurels au titre de l'objectif « convergence » restent les régions dont le PIB par habitant, mesuré en parité de pouvoir d'achat et calculé sur la base des données communautaires pour la période 2000-02, est inférieur à 75 % du PIB moyen de l'Ue à 25 pour la même période de référence (CE, 2006).

Le Conseil européen de Bruxelles du 19 décembre 2005⁴¹ adopte cependant une **méthode de répartition des fonds communautaires pour les régions de « convergence »**. **Les montants alloués à chaque État membre sont la somme des dotations destinées à chacune des régions éligibles, calculées sur la base de la prospérité régionale et nationale relative et du taux de chômage** selon les étapes suivantes :

i) détermination d'un montant absolu (en euros) obtenu en multipliant la population de la région concernée par la différence entre le PIB par habitant de cette région (en PPA) et la moyenne du PIB par habitant de l'Ue à 25 (en PPA);

⁴⁰ Cet indicateur et l'indice fixé à 75 revêtent un « caractère discriminant ». En effet, l'allocation des subventions européennes qui repose sur les PIB régionaux peut favoriser certaines régions dont le PIB par habitant reste faible certes, mais qui pour autant ne connaissent pas de forts taux de chômage, ni un retard de développement par rapport à des régions en déclin industriel ou en retard de développement comme le Sud italien. En outre, l'indicateur lui-même est remis en question. D'une part, le principal défaut du PIB par habitant repose sur les valeurs régionales qui sont dans la plupart des pays d'Europe issues d'estimations déduites des comptabilités nationales (Grasland, 2004, Grasland, Hamez, 2005). D'autre part, d'importantes critiques sont faites au PIB par habitant (Davezies, 1997) comme indicateur incomplet dans les éléments qui le compose (ressources naturelles, logiques productives ...), insuffisant pour mesurer la richesse ou d'autres éléments tels que le bien-être et la qualité de vie, présents dans la philosophie d'ensemble des politiques de l'Union européenne.

⁴¹ Voir aussi Annexe : La méthode de répartition des fonds communautaires dans la cadre de la politique de cohésion 2007-13, p.442. Notre étude, qui porte en priorité sur le Règlement des Fonds pour la période 2000-06, ne prend pas compte cette méthode de répartition des fonds communautaires.

ii) application d'un pourcentage au montant absolu susmentionné afin de déterminer l'enveloppe financière de cette région; ce pourcentage est modulé pour refléter la prospérité relative, comparée à la moyenne de l'UE à 25, de l'État membre dans lequel la région éligible est située, c'est-à-dire:

- 4,25 % pour les régions des États membres dont le RNB par habitant est inférieur à 82 % de la moyenne communautaire;
- 3,36 % pour les régions des États membres dont le RNB par habitant se situe entre 82 % et 99 % de la moyenne communautaire;
- 2,67 % pour les régions des États membres dont le RNB par habitant est supérieur à 99 % de la moyenne communautaire;"

iii) au montant obtenu à l'étape ii) ci-dessus est ajouté, s'il y a lieu, le montant résultant de l'octroi d'une prime de 700 euros par personne sans emploi, appliqué au nombre de personnes sans emploi de la région concernée dépassant le nombre de celles qui seraient sans emploi si on appliquait le taux de chômage moyen de toutes les régions de convergence de l'UE (UE, décembre 2005, p.10-11).

Toujours pour cette même période de programmation, la contribution des fonds européens, au-delà des critères du PIB est aussi modulée selon les critères suivants : la gravité des problèmes spécifiques, l'intérêt de chaque axe prioritaire pour les priorités de l'Union, la protection et l'amélioration de l'environnement et le taux de mobilisation des fonds privés. Au niveau des programmes opérationnels, la contribution des fonds est, elle, calculée en fonction soit du total des dépenses éligibles à la fois publiques et privées, soit des dépenses publiques éligibles.

Sources : UE, 2005, 2006.

Par ailleurs, aborder la Campanie sous cet angle financier suppose aussi d'élargir le champ d'étude. En effet les élargissements successifs de 2004 et 2007 soulèvent plusieurs questions : sur la position de la Campanie comme région en difficulté dans une Europe à 27, sur les perspectives budgétaires dans une Europe à 27 (et plus ?) et enfin sur le rôle même de la politique de cohésion et de son efficacité. Actuellement premier poste de dépense du budget européen, la politique de cohésion est dans la ligne de mire des États contributeurs nets, qui souhaitent s'orienter vers une renationalisation, hypothèse largement encouragée par le rapport Sapir publié en juillet 2003. Il importe d'emblée de se placer dans ce cadre, puisque la Campanie s'inscrit pleinement dans ce débat, qui la concerne directement.

Enfin, la question du « coût » de la Campanie pour la politique de cohésion est indissociable d'une question qui reviendra tout au long de cette recherche : comment apprécier l'efficacité de la politique de cohésion notamment en région Campanie ? Les principaux critères d'appréciation de l'efficacité pour l'Europe reposent essentiellement sur la capacité d'absorption des fonds européens par les régions et sur les indicateurs de développement, en particulier, aujourd'hui, ceux liés aux stratégies de Lisbonne et Göteborg. Pour autant, ces indicateurs suffisent-ils à mesurer efficacement l'impact des fonds sur le territoire, en particulier en région Campanie, qui doit désormais entrer en concurrence avec les régions récemment intégrées à l'Union européenne ?

Par exemple, contrairement à des régions de « convergence » comme Valence, la Campanie a rencontré d'importantes difficultés d'absorption de ses fonds structurels, considérée alors à « la traîne de l'Europe » (*Encadré 1.1, p.49*). Mais le taux d'absorption des fonds est-il un indicateur de mesure pertinent ? En effet, en fonction des projets bénéficiant des engagements européens comme le métropolitain ou la requalification des friches, les résultats sont extrêmement variables. Sans prétendre trouver « la » solution miracle à ce problème de l'évaluation, démêler l'écheveau des critères de la comptabilité des aides européennes est donc une étape cruciale.

1. LA CAMPANIE. UNE RÉGION PRIVILÉGIÉE DE L'EUROPE ?

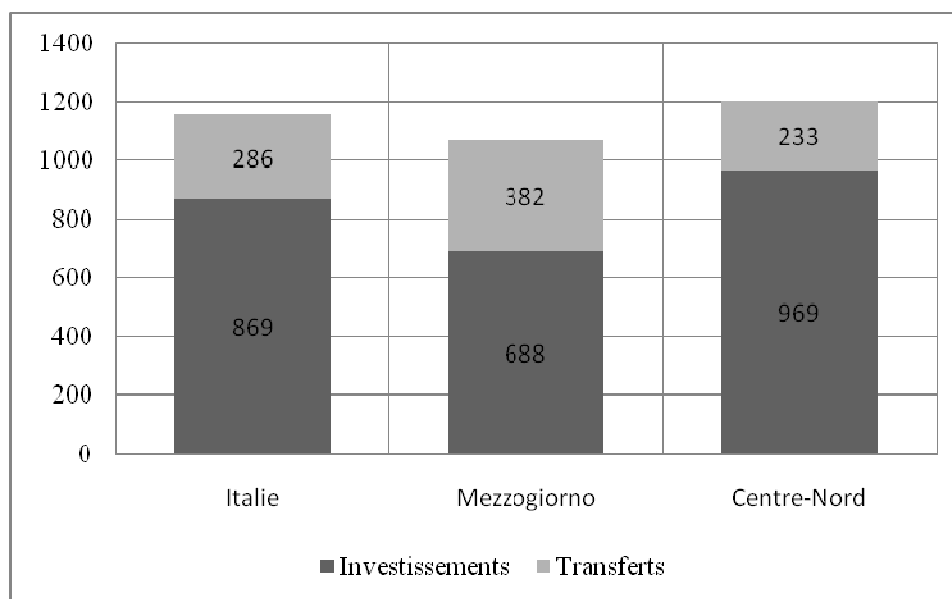
Depuis l'institution du FEDER en 1975, la Campanie est une région qui, en première analyse, a toujours été bien dotée par les fonds structurels en comparaison des allocations allouées à la péninsule italienne ainsi qu'aux autres régions européennes en difficultés (*Tab.1.2, p.64*). En effet, elle est au cœur même de la notion de « retard », longtemps utilisée dans la terminologie officielle européenne et s'inscrit pleinement dans les « clous » de l'objectif 1. Comme nous le savons, l'indice de son PIB par habitant en 2007 (65,9) est inférieur au 75% de la moyenne communautaire (Ue27=100). Nous reviendrons dans le chapitre 2 sur son évolution mais d'emblée, si nous remontons dans le temps, d'importants écarts au niveau national comme européen se dessinaient dès le début de la période qui nous intéresse (Tagliacarne, 1973). Par exemple, en 1951, son PIB par habitant affichait un indice de 69,3 (Italie=100) contre un indice de 119,7 pour le Centre nord italien. Elle est aussi, avec la Sicile (5 037 799 hab.), la plus peuplée des régions méridionales, avec 5 812 962 habitants en 2009 pour 20 856 244 habitants dans le Sud (*Istat, 2009*).

La Campanie est en outre une région métropole de plus de trois millions d'habitants, ce qui joue de façon ambiguë pour elle dans le cadre européen. En effet, si le caractère métropolitain représente pour l'Europe un élément essentiel du développement, il est longtemps resté hors-champs des critères officiels d'assignation des aides de la politique de cohésion (*Encadré 1.2, p.51*). Néanmoins, « près de 30 à 40% du volume financier des mesures financées par le fonds régional dans les zones de l'objectif 1 est utilisé en milieu urbain » (SDEC, 1999, p.16). Mais se trouve-t-elle pour autant privilégiée ? Les chiffres que nous avons réunis mettent en avant une autre réalité : les montants des fonds structurels accordés par habitant en euro présentent une région métropole loin d'être aussi avantagée qu'il n'y paraît.

1.1 La Campanie est-elle vraiment une région « assistée » ?

Aujourd'hui, si le débat sur « l'aide », voire la « manne » ou la « pluie de financements », octroyée au Sud et à la Campanie s'inscrit en partie dans le cadre des fonds structurels européens, il s'est longtemps joué, pour l'essentiel, au niveau des transferts réalisés de l'État vers un Sud marginalisé. Aujourd'hui encore, le « poids » du Sud et l'Italie « utile » du Nord sont encore fortement ancrés dans les esprits (Rivière, 1996, p.261-266). Pour autant, il fait depuis longtemps l'objet de polémiques, la Svimez en particulier déniait ou nuancant régulièrement cet « assistanat » dans ses rapports annuels. Sans prétendre retracer l'ensemble des débats, si l'on observe les dépenses publiques par habitant pour la période 2001-07, tout compris - Europe, État et collectivités - nous constatons, sur la base des sources issues de la Svimez mais aussi des sources directement étatiques, un bilan qui va effectivement à l'encontre des clichés sur l'assistanat (*Fig.1.1*).

Fig.1.1
Dépenses publiques : investissements et transferts pour la période 2001-07 (euro/hab.)



Source : DPS, 2008, p.131.

Le rapport annuel du Département pour le développement et la cohésion économique (DPS) (2008) montrait globalement, dans le cadre du secteur public élargi⁴², des dépenses publiques par habitant plus importantes au Nord (1 202 euros) qu'au Sud (1 070 euros) de la péninsule. En outre, si les transferts restent un peu plus importants dans le Mezzogiorno (382 euros par

⁴² Le secteur public élargi comprend l'Administration publique (État, ANAS, universités, hôpitaux ...) et le secteur extra de l'Administration publique avec les entreprises nationales (ENEL, La Poste ...) ainsi que les entreprises publiques locales.

habitant) que dans le Centre Nord (233 euros par habitant), le Nord bénéficie en revanche d'investissements directs plus importants, avec 969 euros par habitant enregistrés, contre 688 euros par habitant dans le Mezzogiorno. Cet écart trouve bien entendu son origine en large part dans le fait que les collectivités du Centre-Nord de l'Italie sont plus riches que celles du Sud et que l'État investit aussi ... au Nord !

Ce bref détour par les investissements et les transferts dans le secteur public pour la période 2001-07 permet d'appréhender d'emblée un peu différemment le « fossé » entre le Mezzogiorno et le Nord italien et la façon dont il joue sur l'allocation des ressources européennes. Par exemple, l'article d'Alessandro Trocino « Galan, Président de la Vénétie, attaque : trop de fonds pour le Sud, maintenant ça suffit » (*Corriere della Sera*, 23/01/09) témoigne dans son contexte de ces rapports actuels Nord/Sud tendus (l'auteur parle d'« incendie ») et plus largement de l'enjeu que représentent les fonds structurels sur fond de crises nationale et internationale (*Encadré 1.3*). Le vocabulaire employé montre à la fois les écarts entre le Nord de l'Italie et le Sud mais aussi la perception négative du Mezzogiorno par certains élus des régions du Nord. Par exemple, Giancarlo Galan⁴³, l'ancien Président de Région Vénétie, parle de « maux d'estomac », de « pluie de financements », du caractère assisté des régions. En l'occurrence, alors que le Ministre de l'Économie et des Finances, Giulio Tremonti envisageait de réorienter une partie des subventions européennes en faveur des amortisseurs sociaux⁴⁴, le président forziste de Vénétie, reprochait l'importance des fonds structurels versés au Sud qui viendrait s'ajouter aux « transferts ordinaires ».

Encadré 1.3

« Galan, Président de la Vénétie, attaque : trop de fonds pour le Sud, maintenant ça suffit »

« ROME - À gauche, critiques et remarques. Mais aussi entre les gouverneurs de centre droit le mécontentement s'affirme. Le ministre Tremonti souhaiterait **réorienter une partie des fonds européens** pour le financement des amortisseurs sociaux. **Et l'incendie s'embrase surtout entre le Nord et le Sud.** Avec Giancarlo Galan, Président forziste de Vénétie, qui parle de plusieurs « **maux d'estomac** » et dénonce « **une pluie de financements pour le Mezzogiorno** ». Raffaele Lombardo, gouverneur de Sicile, au contraire, bat le fer et réclame le respect des engagements et le début des travaux pour le Pont suspendu sur le détroit de Messine. [...] Galan [...] : « Il y a un souci, le fossé entre le Nord et le Sud reste impressionnant.

⁴³ Giancarlo Galan, membre du parti Forziste puis du Parti du Peuple de la Liberté (PdL), n'est plus le Président de Région. Il a été remplacé lors des dernières élections régionales de 2010 par Luca Zaia, appartenant à la Ligue du Nord.

⁴⁴ Les amortisseurs sociaux sont une « assurance en cas d'absence d'emploi [...] L'Italie est la lanterne rouge en Europe en ce qui concerne les dépenses pour le chômage (Lagala, 2007, Maddaloni, 2008). Aux amortisseurs sociaux est destiné 0,7 % du PIB contre une moyenne OCDE supérieure à 1 %. Les ressources consacrées aux politiques d'activation (formation, création directe de postes de travail, *job sharing*, etc.) se limitent à 0,6 % du PIB. Si elles sont légèrement supérieures à la moyenne des pays de l'OCDE (0,5 %), elles viennent loin derrière des pays les plus vertueux, tels le Danemark, les Pays-Bas et la Suède (qui dépassent 1 % voire 2 % du PIB) » (Léonardi, 2008, p.1).

Beaucoup de fonds vont aux régions méridionales, qui n'ont pas encore approuvé leur plan. Puis nous aidons le Sud depuis des siècles : avec quels résultats ?

*Toujours dans le même article, Raffaele Lombardo reprend : « À écouter Galan, nous devrions remercier la providence ». [...] Les fonds touchés n'ont pas toujours été bien dépensés, admet-il aussi : « Mais ce sont nos affaires. **Ce n'est pas Galan qui donne ces fonds venus de l'Europe.** Puis nous voulons parler d'infrastructures ? Anas et FS - ponts et chaussées - ne sont pas des entreprises régionales, me dit-il. En effet, nous dépensons des milliards d'euros pour économiser 15 minutes de trajet entre Milan et Bologne : nous, pour nous rendre de Catane à Palerme, nous mettons cinq heures ». [...] Plus permissif que ses collègues, pour le gouverneur lombard Roberto Formigoni : « la situation est difficile et les différences d'évaluation ne manquent pas, mais je suis optimiste. **L'important est que soit respectée la territorialité : c'est-à-dire qu'à la fin chaque région se retrouve avec les fonds qu'elle avait au départ. Et que cet argent doit aussi être utilisé pour améliorer la qualité du travail, pas seulement pour redistribuer le revenu** ».*

Source : Trocino, *Corriere della Sera*, 23/01/09.

Pourtant, au-delà de ce discours et des difficultés structurelles, quelque soit le contexte national, à effectuer toute comptabilité territoriale précise des subventions, il est vrai que les aides versées dans le cadre de la politique méridionale - estimées à environ 43,6 milliards d'euros entre 1950 et 1992 (Leonardi, 2005, p.109), aujourd'hui de la politique de cohésion et ces dernières années dans le cadre de la loi 289/02 relative au Fond pour les aires sous utilisés (FAS) - Pas moins de 18 milliards d'euros ont été versés pour la période 2000-08 tous fonds confondus (*Ministero dello sviluppo economico*, 2008, p.200) - sont notables.

Comment s'y retrouver dans ces points de vue et ces chiffres qui peuvent sembler contradictoires ? Suivre l'apport de l'Europe « pas à pas », programme après programme, de 1975 à nos jours, peut nous permettre de dénouer en partie au moins cet écheveau. En effet, comme nous le verrons, ces soutiens financiers ne positionnent pas la région de Naples comme prioritaire de l'Europe et de l'Italie (*Fig.1.1, p.55*). Un critère aussi élémentaire que l'aide par habitant montre un tout autre visage de la répartition des fonds structurels entre la région napolitaine et les autres régions italiennes et européennes (*Fig.1.2, p.61*).

La région Campanie a certes capté l'essentiel des fonds structurels alloués à l'Italie depuis l'institution du FEDER en 1975 jusqu'à la réforme des fonds structurels de 1988. **Entre 1975 et 1988** (*Fig.1.2a, p.61*), le budget européen global était faible et celui alloué à la politique régionale atteignait environ 24 392 millions d'écus (Ue12) (CE, *ERDF*, 1988, p.90). Mais dans ce contexte général, ce sont plus de 40% des fonds européens accordés à l'Italie qui ont été reversés à la région Campanie, soit plus de 3 056 millions d'écus contre par exemple 1 114 millions d'écus pour la région Sicile. Ce montant prend en considération l'Opération

Intégrée en faveur de Naples (OIN) ainsi que le Programme intégré méditerranéen (PIM) pour lequel son « poids » est nettement inférieur : de l'ordre de 8% (*Encadré 1.4*).

Encadré 1.4

Le financement du Projet intégré méditerranéen en région Campanie

Sur le plan financier, **vingt-neuf projets intégrés méditerranéens** ont été approuvés par la Commission jusqu'au 31 décembre 1988 avec une dépense totale de 7 000 millions d'écus dont 3 200 millions d'écus de concours communautaires. À titre de comparaison, c'est 1 000 millions de moins que les montants attribués à **la seule région Campanie** pour la période de la programmation 2000-06 dans le cadre de l'objectif 1.

L'État italien est celui qui a demandé les sommes les plus importantes pour les PIM, avec un montant de 5 791 millions d'écus, dont 2 413 millions d'écus de concours budgétaires, tandis que la demande nationale dans le cadre des PIM grecs s'élevait par exemple à 3 670 millions d'écus. Toutefois, les montants approuvés par la Commission ont différé et accordé à la Grèce les aides les plus importantes : 3 213 millions d'écus dont 1 828 millions d'écus de concours communautaires (dont plus de 691 millions d'écus de FEDER).

On peut supposer que l'importance de ces montants est liée au fait qu'Athènes se trouve être dans le zonage de l'intervention communautaire. Pour l'Italie, la Commission a finalement accordé 2 568 millions d'écus, dont 1 009 millions d'écus de concours communautaires. L'apport spécifique du FEDER dans le cadre des PIM italiens s'est élevé à environ 292 millions d'écus, soit 27% du total (1 084 millions d'écus) (CEE, 1989).

Plan de financement pour le PIM Campanie (en milliers d'écus)

	1988	1989	1990	1991/1992	Total
Dépenses globales	1 665	40 338	59 284	71 173	172 460
Budget CEE (en % de la dépense globale)	550 (33%)	19 339 (47,9%)	28 074 (47,3%)	32 286 (45,3%)	80 249
FEDER	80	10 956	16 662	14 641	42 339
Fonds nationaux	1 115	20 999	31 210	38 887	92 211

Source : PIM, Regione Campania, 1988.

À l'échelon régional, **la Campanie a bénéficié dans le cadre du PIM, d'un montant global de 172 460 écus, soit environ 6,7% du total national**. Parmi cette somme allouée, 46,5% des fonds provenaient de l'Europe (80 249), soit 2,5% du montant total de l'aide européenne. Près de 58% de ce montant étaient issus du FEDER. **La région Campanie a donc obtenu près de 8% des fonds communautaires européens pour la période 1988-92**. De la même façon, l'aide par habitant pour l'ensemble de la période dans les zones concernées par le projet intégré a atteint 246 écus, ce qui encore ici est dérisoire si l'on compare les montants alloués par habitant sur la période 1975-87.

Source : Regione Campania, 1988, CE, 1989.

La Campanie est donc de loin la région qui a perçu l'aide la plus importante si nous la comparons aux autres régions italiennes ou européennes. En effet, les engagements européens

en faveur de la région Campanie ont été, sur cette même période 1975-88, plus importants que ceux de la France tout entière (2 814 millions d'écus) et des pays dits de la cohésion⁴⁵, il est vrai très tard entrés dans la Communauté : la Grèce en 1981 (2 447 millions d'écus), l'Espagne (2 034 millions d'écus) et le Portugal (1 199 Millions d'écus) en 1986 ou encore l'Irlande (1 301 millions d'écus) beaucoup moins peuplée (CEE, *ERDF*, 1988).

En revanche, si nous rapportons l'aide engagée à la population, la Campanie ne constitue plus une région aussi prioritaire pour l'Europe. Si pour l'Irlande, l'aide par habitant atteint 371 écus, le montant des aides versées pour la même période s'élève en région Campanie à 541 écus par habitant contre 1 038 écus pour la Basilicate ou encore 1 141 écus pour la région Toscane (pourtant région du Centre nord de l'Italie !) (CEE, *ERDF*, 1988). Il faut toutefois nuancer ce montant pour la Toscane puisqu'il ne couvre pas l'ensemble de la population⁴⁶ (aujourd'hui 3,581 millions d'habitants). Seuls 30 000 habitants étaient éligibles au FEDER⁴⁷.

La **réforme des fonds structurels de 1988** a entraîné plusieurs modifications dans la mise en œuvre des fonds communautaires qui ont joué directement sur les subventions en région Campanie. Tout d'abord, à l'échelle de l'ensemble de la CEE, la dotation budgétaire a été doublée⁴⁸. En outre, à travers l'institution des quatre principes fondateurs de la politique régionale européenne reformée - de partenariat, d'additionnalité, de programmation et de concentration, l'Europe a souhaité permettre à l'ensemble des régions en difficulté, de bénéficier de subventions européennes. Or, même si l'objectif 1 concentre à lui seul les deux tiers des fonds à l'échelle européenne, cette « révolution » a eu un impact direct sur la région Campanie, qui a vu dans un premier temps ses subventions largement ... diminuées (*Tab.1.1*).

⁴⁵ Les pays de la cohésion sont les territoires éligibles au Fonds de cohésion. Le Fonds de cohésion est un instrument structurel qui, depuis 1994, aide les États membres à réduire les disparités économiques et sociales, ainsi qu'à stabiliser leur économie. Il finance jusqu'à hauteur de 85% les dépenses éligibles de vastes projets consacrés à l'environnement ou aux infrastructures de transport, renforçant ainsi la cohésion et la solidarité à l'intérieur de l'UE. Le Fonds de cohésion s'adresse aux États membres dont le produit national brut (PNB) par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire (c'est-à-dire, depuis le 1er mai 2004, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie) (DG REGIO).

⁴⁶ Voir pour l'ensemble des chiffres l'Annexe : Répartition par hab. au niveau régional et par population éligible au fonds structurels 1975-2013 pour l'Italie, p.438.

⁴⁷ Cette population éligible correspond à l'archipel toscan (composé de sept îles) dont les infrastructures en matière d'approvisionnement en eau (surtout l'été) et pour le tourisme sont déficientes (CE, *ERDF*, 1984).

⁴⁸ « Le doublement en termes réels est calculé par rapport à l'ensemble de l'enveloppe des fonds structurels, soit beaucoup plus que le budget de la politique régionale proprement dite, qu'on pouvait antérieurement identifier au FEDER » (Drevet, 2008, p.130).

Tab.1.1
Pourcentage des fonds européens alloués à la région Campanie sur le total des fonds versés à l'Italie

	1975-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
% des fonds italiens alloués à la région Campanie	40,7	14,20	17,34	18,30	19,75
Italie (en millions d'euros)	7 507	5 241	8 892	23 383	20 224

Sources: Rapport FEDER 1988, *Regione Campania PO* 1989, 1994, 2000, 2007.

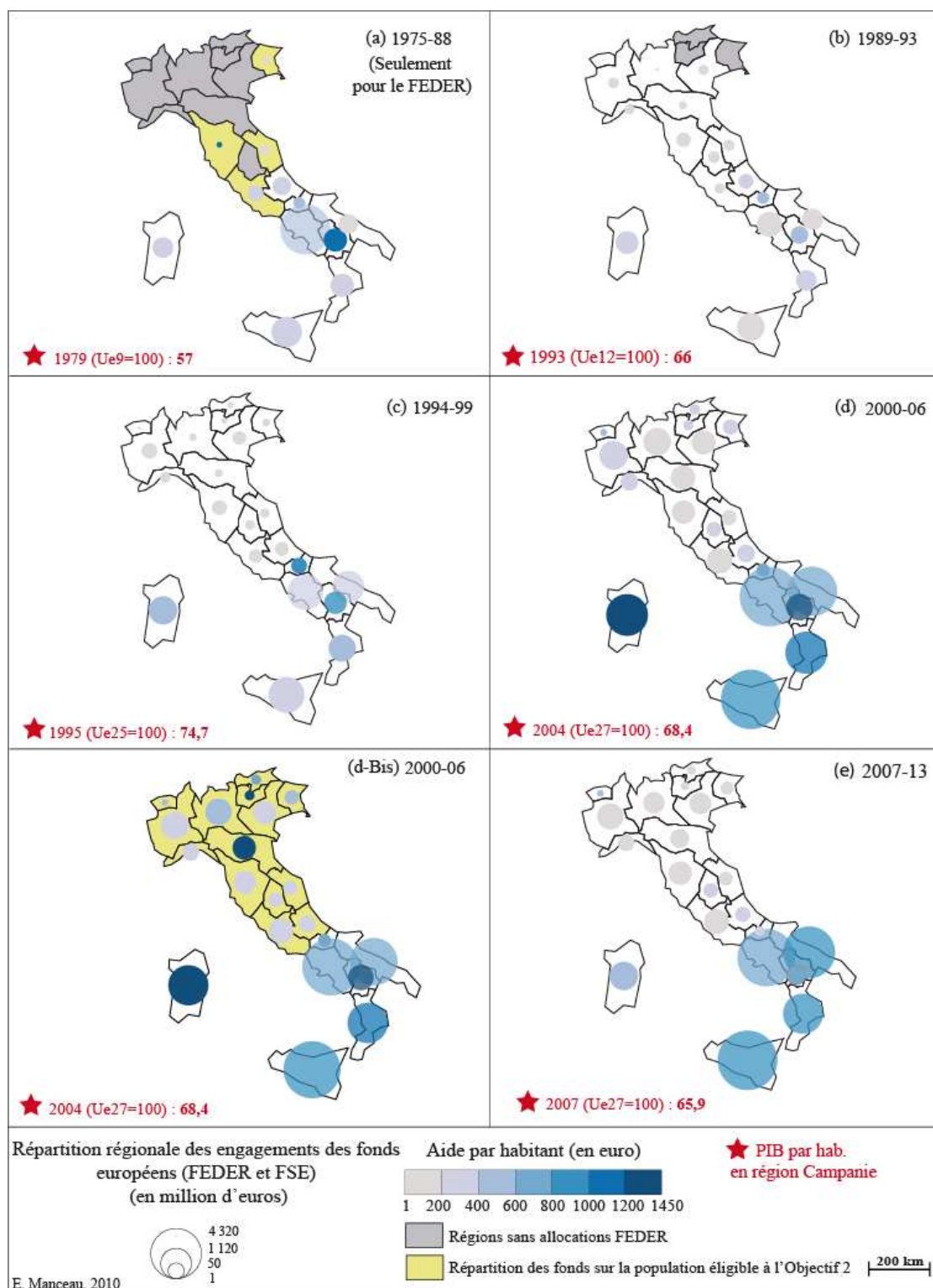
En effet, pour cette **première période de programmation 1989-93** (*Fig.1.2b*), la région Campanie a bénéficié de plus de plus de 745 millions d'euros (tous fonds confondus) derrière la région Sicile (909 millions d'euros), soit respectivement 132 euros par habitant contre 183. Si l'écart de l'aide par habitant reste faible entre la Sicile et la Campanie, il se creuse nettement avec les régions Basilicate et Sardaigne, dont la population est moins importante, avec une aide par habitant qui atteint respectivement 600 et 373 euros. Par ailleurs, la région Campanie ne se situe désormais plus parmi les cinq régions italiennes qui bénéficient des aides les plus importantes par habitant pour cette première période de programmations⁴⁹.

En somme, si effectivement, le budget des fonds européens a plus que doublé avec la réforme, le montant par habitant a lui été divisé par quatre en région Campanie. Cette diminution est liée en particulier à la difficulté de dépenser les fonds. En effet, même si globalement comme en témoigne le premier *Rapport sur la cohésion économique et social de 1996*⁵⁰ les dépenses ont été conséquentes dans le Mezzogiorno, la région Campanie a, elle, rencontré des difficultés (*Fig.1.3, p.71*). Or, cette manne financière absente était d'autant plus importante que la région napolitaine - comme plus largement le Mezzogiorno - se trouvaient à ce moment-là dans une situation politique et économique défavorable, liée notamment à la fin de l'intervention extraordinaire.

⁴⁹ Pour la période 1989-93, l'aide par habitant était de 599 écus pour la région Basilicate, 375 écus pour la région Sardaigne, 244 écus pour la région Calabre et respectivement 209 et 532 écus pour les régions Abruzzes et Molise qui sont aujourd'hui des régions « en sortie » de l'objectif 1.

⁵⁰ Entre 1989 et 1993, les dépenses nationales consacrées aux aides régionales, exprimées par habitant, ont été beaucoup plus fortes dans l'est de l'Allemagne et dans le Mezzogiorno en Italie que dans les autres pays de la cohésion. C'est ainsi que l'Allemagne et l'Italie effectuaient les deux tiers du total des dépenses consacrées par les États membres aux aides régionales dans l'Union (CE, 1996, p.7).

Fig.1.2
Répartition des engagements des fonds européens et aide par habitant (en euro) par région en Italie (1975-2013)



Sources : CE, *FESR annual reports 1975-88*, CE, *Rapport sur la cohésion économique et sociale*, 2001, *Regione Campania*, PO FESR 2007-13, 2007, POR 2000-06, POP 1994-99 FESR, 1994, PO 1989-93, 1990, <http://www.dps.mef.gov.it/>.

Encadré 1.5

Note méthodologique sur la construction de la planche cartographique (Fig.1.2)

La figure 1.2 présente le rapport entre la répartition des engagements des fonds européens et l'aide par habitant en euro pour les régions italiennes sur la période 1975-2013. La construction de cette planche cartographique a posé quelques complications méthodologiques liées à l'absence d'information, en particulier, celle relative aux populations éligibles aux fonds communautaires pour les périodes de programmation 1989-93 et 1994-99 pour déterminer l'aide par habitant. En effet, si pour les régions d'objectif 1, l'ensemble de la population est éligible, quelque soit la période de programmation, dans le cadre des régions d'objectif 2, la répartition des fonds communautaires s'est appuyée jusqu'en 2006 sur un zonage et sur une population éligible. En effet, selon le règlement CE 1260/1999, Article 4, para 2 : « la Commission et les États membres s'efforcent de garantir que l'intervention est effectivement concentrée dans les zones de la Communauté les plus gravement affectées et au niveau géographique le mieux adapté. La population des zones visées au paragraphe 1 ne doit pas représenter plus de 18% de la population totale de la Communauté.

Pour répondre à cette limite liée à l'absence de données, nous avons choisi deux options pour cartographier l'aide par habitant en euro pour les régions d'objectif 2. D'une part, nous avons tenu compte de la population éligible quand nous avons les chiffres (régions représentées en jaune). Cette méthode tend logiquement à augmenter la part de l'aide par habitant puisque les populations éligibles sont moindres par rapport à l'ensemble de la population régionale. D'autre part, nous avons choisi de définir l'aide par habitant en tenant compte de l'ensemble de la population quand nous ne disposions pas de l'information. Pour la période programmation 2000-06, nous avons cartographié l'aide par habitant suivant les deux méthodes dans une logique de comparaison avec les périodes antérieures et celle de 2007-13. Une dernière remarque concerne justement la programmation 2007-13, pour laquelle le zonage des régions d'objectif 2 a été supprimé et l'ensemble des populations des territoires de « compétitivité » peuvent prétendre à bénéficier des aides communautaires.

Durant la **seconde période de programmation européenne 1994-99** (Fig.1.2c), le montant des fonds a doublé dans la région napolitaine, passant à 1 542 millions d'euros, soit 274 euros par habitant. Mais là encore, la Campanie ne semblait pas être une priorité pour l'Europe (même si l'Europe en parlait comme telle par la voix du *Rapport sur la cohésion*), alors même que la région concentrait des difficultés structurelles, similaires à celles des pays de la cohésion, qu'étaient le Portugal, la Grèce et l'Irlande, comme le réitérent les rapports communautaires⁵¹. En Italie, à l'échelle régionale, encore une fois, la région Basilicate était alors celle qui bénéficiait le plus d'aides avec 981,1 écus par habitant, devant la région Molise (882 euros) et la région Sardaigne (578 euros).

⁵¹ Par exemple, à propos du chômage, le *Troisième Rapport sur la cohésion économique et sociale de l'Union européenne* évoquait le fait qu'en 1997, « dans le sud de l'Italie, le taux de chômage des jeunes était de 50 à 60% comme dans les parties de l'Espagne les plus touchées. Mais, à la différence de l'Espagne, il était quatre fois plus élevé que le taux global, ce qui reflète la difficulté particulière de trouver un premier emploi dans le Mezzogiorno. C'est aussi le cas en Grèce, [...] » (CE, 2001, p.43).

Pour la **troisième programmation des fonds structurels 2000-06**, la région Campanie a capté plus de 18% des fonds alloués à l'Italie, soit 4 280 millions d'euros (*Fig.1.2d*). Mais là encore, la Campanie, certes amplement dotée, n'est pas celle qui va bénéficier le plus des fonds structurels tant en Italie qu'en Europe. On note ainsi que la répartition régionale des fonds place la Sicile en tête des régions bénéficiaires en Italie avec 4 283 millions d'euros. Cependant, par habitant, la région Basilicate est la mieux dotée, avec 1 434 euros, suivie de la région Sardaigne (1 276 euros), aujourd'hui sortie de l'objectif « convergence » et la Calabre (1 066 euros).

Autre fait marquant et étonnant, l'aide par habitant dans les régions d'objectif 2, pour lesquelles la répartition des fonds s'opère à partir de la population éligible, positionne des régions du Centre Nord de l'Italie parmi les premières régions bénéficiaires à l'image de la province autonome du Trente avec 1 203 euros par habitant et l'Émilie-Romagne avec 1 228 euros (*Fig.1.2d-bis*). Cette situation, certes, peut renvoyer à un louable souci d'efficacité de ces régions qui auraient décidé de concentrer leurs aides, cela étant, elle nuance l'image de l'assistanat des régions du Sud !

Quoi qu'il en soit, pour la région Campanie, l'aide par habitant (tous fonds confondus) avoisinait 739 euros, ce qui finalement est peu en comparaison d'autres régions européennes d'objectif 1 (*Tab.1.2*). En effet, l'aide par habitant pour la région Andalousie affichait 1 125 euros, quand en région Galice, le montant de l'aide était de 1 331 euros par habitant ou encore 1 234 euros pour la région de Thuringe en Allemagne. Si on la compare cette fois aux régions d'objectif 1 hors pays de la cohésion, la Campanie n'apparaît toujours pas comme une région privilégiée par l'Europe. Les régions de Thuringe ou de Saxe en Allemagne dont le PIB par habitant (Ue15=100) est proche de l'indice de la région Campanie, bénéficient d'une aide par habitant plus importante. Pour la région Thuringe, elle atteint 1 234 euros et pour la région Saxe, chaque habitant « perçoit »⁵² 1 151 euros ... loin devant les 739 euros de la région napolitaine. Ces régions ont pourtant le même statut que celle de Naples : elles n'appartiennent ni aux pays de la cohésion, ni aux pays de l'Europe centrale et orientale entrés dans l'Union en 2004 et 2007.

⁵² Cette aide n'est évidemment jamais perçue directement par l'habitant.

Tab.1.2
Aide communautaire par habitant et indicateurs socio-économiques dans quelques régions européennes d'objectif 1

	Période 2000-06			Période 2007-13		
	Aide par habitant en euros	PIB/hab. en SPA (Ue15=100) 2001	Taux de chômage (2002)	Aide par habitant en euros	PIB/hab. en SPA (Ue27=100) 2004	Taux de chômage (2005)
Campanie	739	65	21,1	689	68,4	14,6
Andalousie	1 125	63,1	19,6	831	77,6	13,8
Castille et Léon (passée en O2)	1 338	78	10,4	330	94,9	8,7
Galice	1 331	66,5	12,2	805	81	9,9
Thuringe	1 234	66,2	17,6	636	85,9	17,2
Saxe	1 151	67,3	21,3	737	81,4	18,7
Norte	788	56,9	4,9	725	58,8	8,8
Sicile	1 276	65,3	20,1	861	67,3	16,2
Border, Midlands and Western	399,6	85,4	5,5	200,6 (sans FSE)	100,1	4,4
Thessalie	759,5	60,2	10,6	673,9⁵³ (sans FSE)	66,3	9,4

Sources : Eurostat (population 2000 et 2006), 3^{ème} (2001) et 4^{ème} (2004) *Rapports sur la cohésion économique et sociale*, DG REGIO. Réalisation : E. Manceau.

Enfin, en ce qui concerne la **période actuelle de programmation 2007-13** (*Fig.1.2e, p.61*), la région Campanie (3 991 millions d'euros) n'est toujours pas la première région italienne bénéficiaire des fonds : elle se place encore derrière la région Sicile (4 319 millions d'euros). Par habitant, l'aide la plus importante est à nouveau allouée à la région Calabre avec 965,63 euros contre 689 euros en région Campanie (FSE et FEDER). Fait de nouveau marquant, la perte sèche des fonds pour les régions du Centre Nord de l'Italie. En effet, les aides par habitant concernent désormais la région dans son entier. L'Émilie-Romagne, par exemple, si bien dotée en 2000-06 pour l'aide par habitant (1 228 euros) ne touche plus que 100 euros par habitant pour la période 2007-13. On peut aussi noter que cette perte aurait été moindre si la répartition pour la période 2000-06 avait, elle aussi, été basée sur l'ensemble de la population régionale. En effet, l'Émilie-Romagne qui bénéficiait alors de 170 euros par habitant pour 2000-06 sur la base de la population régionale n'aurait subi une perte que de 70 euros (*Fig.1.2d*). Plus largement, ce dernier point laisse supposer une politique de cohésion

⁵³ Le montant de l'aide par habitant pour la région grecque doit être appréhendé avec prudence. En effet, pour la période de programmation 2007-13, le Programme opérationnel de la région Thessalie s'inscrit dans un programme plus large prenant en compte les régions limitrophes de Sterea Ellada et Ipiros et vise la réalisation d'infrastructures de services et d'accessibilité.

« noyée » à la fois par la diminution générale des fonds communautaires mais aussi par la suppression du zonage qui rend éligible l'ensemble des territoires.

Ce bref retour sur l'évolution des subventions européennes allouées à la région Campanie pendant près de quarante ans montre que cette dernière est loin d'être une région aussi « privilégiée » ou « assistée » de l'Europe que le laisse croire une lecture de la presse ou le discours de certains élus politiques. Pourtant, elle concentre en principe suffisamment de critères pour obtenir autant de fonds que les autres régions d'objectif 1. Par exemple, le règlement n°1260/1999 qui porte les dispositions générales sur les fonds européens de développement régional propose les éléments de la modulation des taux de participation, parmi lesquels⁵⁴ :

(a) « *la gravité des problèmes spécifiques, notamment régionaux ou sociaux, auxquels les interventions doivent porter remède* ». Nous y reviendrons plus loin pour le cadre campanien mais nous pouvons aussi ici citer comme pleinement « éligibles », les régions de Calabre et de Sicile⁵⁵.

(b) « *la capacité financière de l'État membre concerné, compte tenu notamment de sa prospérité relative et de la nécessité d'éviter des augmentations excessives des dépenses budgétaires* ».

(c) « *dans le cadre des objectifs des fonds définis à l'article 1^{er}, l'intérêt que les interventions et les axes prioritaires revêtent du point de vue communautaire, le cas échéant, pour l'élimination des inégalités et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et pour la protection et l'amélioration de l'environnement, principalement par l'application des principes de précaution, d'action préventive et du « pollueur-payeur »* ». Là encore, la région Campanie est, a priori, directement concernée par cette question environnementale. Par exemple, la crise des déchets qu'elle connaît n'est pas récente. Le gouvernement italien fait d'ailleurs souvent l'objet de menaces de la part de la Commission pour sa mauvaise gestion de cette longue crise (Cf. Communiqué de Presse CE, IP/07/935, 2007) (Chapitre 2).

(d) « *l'intérêt que les interventions et les axes prioritaires revêtent du point de vue régional et national* ». Sur ce point, les axes proposés dans le cadre du Programme opérationnel campanien s'inscrivent à la fois dans le fil des orientations européennes mais également dans les dispositions régionales et nationales des politiques d'aménagement du

⁵⁴ (e) « *les caractéristiques propres au type d'intervention et d'axe prioritaire concerné, pour tenir compte des besoins recensés lors de l'évaluation ex ante, notamment dans le domaine des ressources humaines et de l'emploi* ».

⁵⁵ La Sicile et la Calabre appartiennent en 1995, aux dix premières régions européennes le plus touchées par l'inactivité avec respectivement un taux de chômage de 23,7% et 23,5% de la population active (CE, 1996, p.136).

territoire lancées depuis les années 1950 pour réduire les disparités régionales entre le Nord et le Sud de la Péninsule.

(f) « *l'utilisation optimale des ressources financières dans les plans de financement, y compris la combinaison des ressources publiques et privées, le recours à des instruments financiers appropriés conformément à l'article 10, paragraphe 2, et le choix des formes de financement énumérées à l'article 28, paragraphe 3* ». C'est vraisemblablement essentiellement sur ce point que la région Campanie, comme d'autres régions du Mezzogiorno et d'objectif 1, rencontre des difficultés. En effet, la capacité d'absorption des fonds structurels constitue une question délicate pour les régions et un enjeu majeur pour la Commission européenne. Par exemple, les pays adhérents de 2004 sont aussi confrontés à d'importantes difficultés d'absorption de leurs subventions communautaires.

1.2 Les contraintes de l'appartenance d'une région « pauvre » à un pays « riche »

Quelles sont les raisons qui peuvent expliquer cette situation ? La programmation européenne, depuis 1975 et plus encore depuis la réforme des fonds structurels, repose sur un principe de coparticipation et de cofinancement : l'argent de l'Europe n'arrive jamais seul et toute décision des partenaires nationaux, régionaux, locaux, a donc des répercussions sur la question qui nous occupe ici, celle de la place de la Campanie dans la politique de cohésion (*Encadré 1.6*).

Encadré 1.6

Les basiques du financement européen : les plafonds de cofinancements

La politique de cohésion repose sur quatre grands critères dont ceux du partenariat et de l'additionnalité. Dans l'attribution des fonds européens, cela suppose par conséquent que les aides communautaires ne doivent pas se substituer aux dépenses structurelles publiques ou assimilables de l'État membre dans l'ensemble des territoires éligibles à un objectif (CEE, n° 2052/88).

Ainsi, selon l'article 53 du règlement de 2006 portant dispositions générales sur les fonds européens, « la contribution des fonds au niveau du programme opérationnel est calculée en fonction: soit du total des dépenses éligibles, publiques et privées; soit des dépenses publiques éligibles ».

En outre, la contribution des Fonds au niveau des programmes opérationnels au titre des objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi » est soumise à des plafonds variables selon les pays membres. En ce qui concerne l'Italie comme la France ou encore le Royaume-Uni, les plafonds applicables aux taux de cofinancements sont de **75% pour l'objectif « convergence »** et de **50% pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi »**. Mais ce taux peut varier en fonction des décisions prises par les États en concertation avec les Régions et la Commission. Par exemple, en ce qui concerne le Programme opérationnel campanien pour la

période de programmation 2007-13, le taux maximum de cofinancement est égal à 50% pour une contribution nationale qui affiche 3 432 millions d'euros.

À l'échelle des interventions, ce taux peut encore varier sans dépasser le cadre général adopté. En effet, si un porteur de projet, pour espérer pouvoir bénéficier des fonds structurels, doit disposer d'au moins 50% des ressources du montant de son projet, la subvention européenne peut-elle aussi être plus importante et dépasser les 50% de cofinancement.

Sources : CE, Règlement n° 1083/2006, *Regione Campania*, PO 2007-13.

Sans prétendre épuiser le sujet⁵⁶ et sans évoquer ici en détail certains points concernant le cofinancement et l'additionnalité, qui renvoient directement à des questions de gouvernance et seront vus de façon plus exhaustive dans le chapitre 5, nous nous concentrons plus directement sur l'Europe comme « partenaire », aux règlements qu'il donne à son action et qui peuvent concrètement participer des choix de l'Europe et de l'État italien dans leurs arbitrages : l'appartenance de la région Campanie à un pays suffisamment riche pour ne pas bénéficier du Fonds de cohésion, les difficultés d'absorption des fonds structurels et le caractère métropolitain de la région napolitaine.

• La « capacité financière » de l'État : la Campanie ressortissante d'un pays riche

Tout d'abord, le règlement du FEDER signale, nous venons de le voir, que « la participation des fonds est modulée en fonction de (b) la capacité financière de l'État membre concerné, compte tenu notamment de sa prospérité relative et de la nécessité d'éviter des augmentations excessives des dépenses budgétaires » (CE, 1083/2006). Le « drame » de la région Campanie (« drame » du point de vue de l'arrivée de la manne communautaire car bien sûr, en principe, cela devrait plutôt être un avantage) est donc d'être « une région pauvre dans un pays riche » !

En effet, dans le cadre européen, la région Campanie se situe dans un pays dont l'indice du PIB par habitant (Ue27=100) atteint 103 en 2007. Ce fort indice ne lui a jamais permis de bénéficier du Fonds de cohésion⁵⁷ contrairement à la Grèce où le PIB atteint la même année de référence un indice de 92 et le Portugal (78) (CE (3), 2010). En effet, au moment où le Portugal mais aussi l'Espagne (dont le PIB affiche en 2007 un indice de 105) entraient dans l'Union européenne, la péninsule italienne connaissait déjà un développement comparable ou supérieur aux autres pays membres. L'Irlande, elle aussi longtemps « pays de la cohésion », avait rattrapé son retard avec un PIB qui affichait en 2007 un indice de 147 (Eurostat). Il en va de même pour le taux de chômage qui affichait 4,4% de la population active.

⁵⁶ En raison de la complexité du sujet, nous ne sommes pas entrés dans la délicate question des négociations budgétaires, des processus de concertation et d'élaboration. Pour plus d'informations, se référer par exemple les travaux issus de la Svimez ou EPRC.

⁵⁷ Voir Note 45, p.59.

Certes, les fonds structurels s'ils participent au rattrapage n'expliquent pas tout, mais cette « convergence » a grandement joué à construire l'image de « bon élève » souvent appliquée à l'Irlande dans les rapports européens et la presse.

En outre, le même règlement prévoit dans son article 29, un plafonnement de « 75% au maximum du coût total éligible et en règle générale, 50% au moins des dépenses publiques éligibles, pour les mesures appliquées dans les régions couvertes par l'objectif 1. Mais lorsque ces régions sont localisées dans un État membre couvert par le Fonds de cohésion, la participation communautaire peut, dans des cas exceptionnels dûment justifiés, s'élever à 80% au maximum du coût total éligible et à 85% au maximum du coût total éligible dans les régions ultrapériphériques ainsi que dans les îles périphériques grecques qui subissent un handicap du fait de la distance » (*Encadré 1.6*). Cet article n'avantage pas la région Campanie car ce sont toujours les régions appartenant aux pays de la cohésion qui bénéficient le plus des subventions⁵⁸. Par exemple, les régions espagnoles sont celles qui ont le plus profité de l'intervention européenne depuis leur entrée dans l'Union. Là encore un détour par la presse, française cette fois-ci, témoigne de l'impact non seulement financier mais aussi en termes d'image qui découle de cet « avantage » :

[...] Avec un total de 70 milliards d'euros en subventions communautaires obtenues depuis son adhésion à la CEE en 1986, l'Espagne est la championne des aides. Mais elle est aussi l'un des pays membres qui emploie le mieux l'argent reçu. Exemple : de 1994 à 1999, Madrid a utilisé 14,6 milliards d'euros en fonds structurels sur les 14,8 milliards d'euros octroyés au total par l'UE et les projets ont été exécutés à 90 %. C'est du moins ce que souligne le gouvernement espagnol, estimant qu'il lui faudra bien deux ans encore pour réaliser le reste. En une douzaine d'années, les infrastructures du pays ont été reconstruites de fond en comble grâce aux fonds provenant de Bruxelles. Par ailleurs, le revenu par habitant de la péninsule a rattrapé de 10 % le PIB moyen par tête de l'UE. Il est passé de 66 % de la moyenne communautaire en 1985 à 77 % à l'heure actuelle. Les 14 000 kilomètres de grands axes routiers construits grâce aux fonds structurels servent certes à améliorer les communications à l'intérieur de l'Espagne. Mais ils dynamisent aussi le commerce et facilitent l'accès des marchandises européennes sur le marché espagnol [...].

(Acuna, Calle, Le Figaro. « Fonds structurels européens : une charité bien ordonnée », 30/03/1999, p.11).

Le vocabulaire ici employé présente à nouveau une Europe « arroseur », couplé à l'idée d'un grand marché (l'arrivée des marchandises) et des gouvernements (« champions » ou non) qui

⁵⁸ Le cas de l'Allemagne de l'Est, qui n'appartient pas aux pays de la cohésion est similaire au Sud italien mais on relève qu'ici, les fonds versés sont néanmoins importants.

font tout pour satisfaire les exigences de la Commission. Par exemple le gouvernement espagnol se « félicite » d'avoir bien dépensé ses fonds, ajoutant qu'il faudra encore quelques années pour réaliser le reste des dépenses. Fin 2008, l'Espagne était le pays membre dont les paiements effectués pour la période 2000-06 ont été les plus importants, avec plus de 26 026 millions d'euros de subventions FEDER, devant l'Italie (16 753 millions d'euros), l'Allemagne (14 638 millions d'euros) et la Grèce (14 379 millions d'euros) (UE, Panorama n°33, 2010). Avant même la stratégie de Lisbonne, le principe de *benchmarking*, qui engendre une compétitivité entre les territoires, se trouve être déjà fortement ancré dans les pratiques des États face à l'Europe et dans le « rendu » de la presse.

- **La capacité d'absorption des fonds communautaires : « bons et mauvais élèves »**

Toujours est-il que si nous revenons à notre préoccupation, à savoir la Campanie est-elle ou non une région « plus assistée » que d'autres, la comparaison avec l'Espagne et d'autres cas mène à une autre idée : si les régions des pays de la cohésion ont perçu d'importants fonds structurels, c'est aussi parce qu'ils ont su les dépenser (*Tab.1.3*).

Tab.1.3
Intervention des fonds structurels 2000-06. Réalisation au 31 Décembre 2006

États membres	Pourcentage
Grèce	53,3
Espagne	74,5
Irlande	82,2
Italie	61,7
Portugal	75,3
Ue 25	66
Ue 15	68,5

Source : Rapport Svimez, 2008, p.375, Commission européenne

Cette dimension prend de fait de plus en plus d'importance au fil des programmes et des élargissements. Une bonne consommation des fonds, mesurée par le rapport entre les engagements prévus au sein des programmes opérationnels et des dépenses réalisées, est une condition réglementaire nécessaire pour maintenir les aides structurelles européennes⁵⁹ et

⁵⁹ « (21) considérant que les versements annuels effectués à un État membre au titre des Fonds structurels dans le cadre du présent règlement – combinés avec l'aide fournie au titre du Fonds de cohésion - devraient être limités à un plafond général en fonction de la capacité d'absorption nationale » (Règlement (CE) No 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels).

aujourd'hui en particulier éviter toute procédure de « dégagement d'office »⁶⁰. Les responsables de la région Campanie l'ont bien compris mais ils ne parviennent toutefois que difficilement à consommer les fonds européens. En effet, comme la plupart des régions du Mezzogiorno, la Campanie s'est trouvée dans une situation d'« immobilisme » institutionnel, liée à la difficulté de dépasser les anciens mécanismes liés à la politique méridionale (Chapitre 5).

Par exemple, la répartition annuelle du FEDER de 1975 à 2013 (*Fig. I.3*) montre l'aspect structurel et parfois chaotique du versement des fonds communautaires, lié à divers événements. Au début des années 1980, nous remarquons une hausse des fonds sans doute liée au tremblement de terre qui a touché la Campanie (1980). D'autres événements de nature très différentes comme la suppression de la Caisse du Midi, la fin de la politique méridionale ou encore l'opération « Mains propres » affectent aussi le versement des aides.

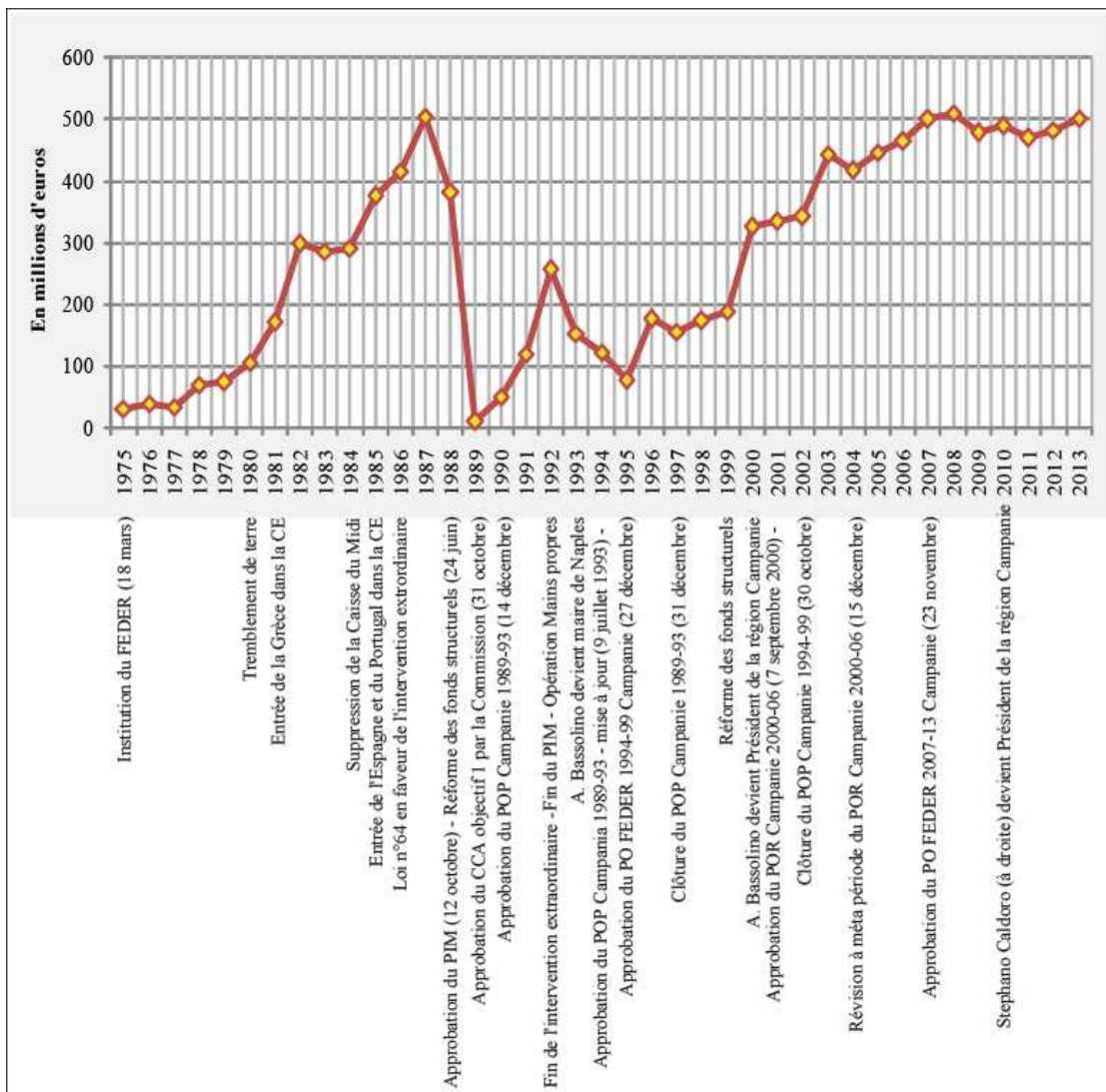
Enfin, des difficultés d'ordre technique, liées notamment à l'élaboration et l'adoption des programmes par l'Autorité de gestion (la Région) ont eu un impact significatif sur le versement des aides européennes en Campanie. Nous relevons d'emblée des pics de début et de fin de période des programmes en 1987, 1989, 1992, 1995 ou encore 2000. En particulier, la période 1988-90 montre les difficultés des versements des fonds communautaires liées au retard dans l'adoption des documents. « La complexité des procédures européennes a entraîné, selon la Commission elle-même, une « bureaucratisation à tous les niveaux » qui a gêné l'application du premier programme structurel » (Note de la Commission 24/02/93). Cette période correspond aussi à la fin du Programme intégré méditerranéen, donc la fin des allocations versées dans ce cadre.

En outre, on observe également une diminution des allocations européennes versées sur la période 1992-93. On peut supposer que cette situation caractérise le passage de relai entre la Caisse du Midi (désormais abolie) et la programmation européenne. Cette période correspond donc au passage d'une programmation à une autre et s'inscrit dans un contexte politique, économique et social des plus complexes, contexte qui a ébranlé les institutions et leur bon fonctionnement.

⁶⁰ Présentée comme une mesure de « bonne gestion », la règle de dégagement d'office des fonds européens, dite règle n+2, est une innovation de la période de programmation 2000-2006, afin d'inciter les gestionnaires de programmes à mobiliser rapidement et régulièrement les fonds européens mis à leur disposition. Par ailleurs, les « bonnes dépenses » permettent également d'avoir un aperçu des secteurs qui posent problème aux acteurs institutionnels dans la réalisation de leur politique d'aménagement et de développement territorial.

Fig.1.3

Répartition annuelle du FEDER de 1975 à 2013 en région Campanie et principaux évènements qui ont pu avoir un impact sur cette répartition



Sources : CE, *Annual reports* 1975-88, CE, 1997, *Regione Campania* : PO FESR 2007-13, 2007, PO 2000-06, 2000, POP FESR 1999, 1994, PIM, 1988.

Réalisation : E. Manceau.

Il semble que la région de Naples en ait plus souffert que d'autres régions méridionales. Après la réforme des fonds structurels de 1988, parmi les régions méridionales, la Campanie est celle dont les dépenses sur le coût total sont les moins importantes avec un taux d'absorption de 31% au 31 décembre 1993 pour la première période de programmation (*Tab.1.4*).

Tab.1.4
Fonds structurels dépensés en pourcentage du total des fonds alloués en région Campanie

	OIN 1979-86 (au 31/12/86)	PIM 1988-92 (au 31/07/90)	1989-93 (au 31/12/93)	1994-99 (au 31/12/98)	2000-06 (au 31/12/07)
Campanie	15,71	0%	31%	54,56%	74,6%

Sources: Leonardi, 2005, p.131, DPS, 2007, p.219, *Il Denaro*, 1991.

Toutefois d'autres facteurs peuvent expliquer la faible capacité d'absorption des dépenses qui ne touche pas seulement les régions du Sud italien (*Tab.1.5 et 1.6*). Parmi ces facteurs, au niveau européen : le manque de projets, le contexte structurel ou encore les irrégularités⁶¹ et les fraudes (irrégularités intentionnelles) qui entraînent un retrait des fonds européens ou une demande de remboursement de la part de la Commission européenne peuvent être cités.

Par exemple, pour l'année 2008, le montant des fonds faisant l'objet de fraudes ou d'irrégularités avoisinait en Italie plus 153 millions d'euros (*Tab.1.5*) : 68,8% de ce montant concernaient le FEDER et le FSE. Or, la plupart des irrégularités concernait les régions du Sud pour 44,2%, soit environ 68 millions d'euros, 10,7% pour les régions du Nord et pour les régions centrales, 9,4% (hors irrégularités constatées dans les ministères).

Pour la période 2003-08, le nombre d'irrégularités avait atteint 3 601 cas dont 801 cas en 2008 (*Corte dei Conti*, 2009, p.356). Par conséquent, on constate une nette progression de la fraude et des irrégularités. La Campanie, avec moins de 10% des fonds déclarés comme issus d'irrégularités et de fraudes du Sud est toutefois très loin derrière la Calabre.

⁶¹ L'irrégularité est définie à l'article 1, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2988/95. Les irrégularités peuvent être de nature ponctuelle ou systémique. Une irrégularité systémique est une erreur répétée due aux insuffisances graves dans les systèmes de gestion et de contrôle visant à assurer une comptabilité correcte et le respect de la réglementation en vigueur (CE, 2001).

Tab.1.5
Irrégularités et fraudes (ensemble des fonds FEDER, FSE, FEOGA et SFOP) pour l'année 2008 (en milliers d'euro)

Régions	FEDER	Total
Val d'Aoste	0	0
Piémont	47 387	1 127 367
Lombardie	382 916	5 168 989
Frioul VJ	1 299 246	1 299 246
P.A Trento	0	363 817
P.A Bolzano	0	0
Vénétie	1 313 567	6 198 746
Ligurie	1 514 496	1 514 496
Émilie-Romagne	170 572	812 351
Total Nord	4 728 184	16 485 012
Toscane	644 466	1 845 737
Ombrie	0	365 952
Marche	311 289	725 724
Latium	0	759 581
Molise	0	58 540
Abruzzes	1 694 798	10 616 344
Total Centre	2 650 553	14 371 878
Campanie	4 063 203	6 495 686
Basilicate	7 047 233	7 402 595
Pouilles	3 505 114	5 422 387
Calabre	23 432 275	26 902 819
Sicile	6 711 968	14 964 698
Sardaigne	3 015 964	6 713 239
Total Sud	47 775 757	67 909 424
Total régional	55 154 494	98 766 314
Total global (avec Ministères)	61 670 124	153 625 736

Source : *Corte dei Conti*, 2009, p.355.

La faible capacité d'absorption n'est pas un phénomène nouveau pour la région qui nous occupe. Déjà dans le cadre du Projet intégré méditerranéen (1986), le montant de la consommation des fonds en juillet 1990 était nul car aucun fonds n'avait encore été affecté ! Mais les conséquences en deviennent semble-t-il plus lourdes au fil des programmes. Ainsi dans les années 1990, en dépit de la règle « N+2 » qui précise que les fonds doivent être employés dans les deux ans qui suivent l'engagement des crédits sur un projet spécifique, seuls 61,8% des engagements étaient dépensés en région Campanie au 31 décembre 1996. Pour la période 1994-99, la Campanie connaissait encore un taux d'absorption des fonds décevant : 39,1% (*Tab.1.6*).

Tab.1.6
Pourcentage des dépenses réalisées sur le coût total des dépenses dans les régions
d'objectif 1 pour la période 1989-2006

Programmes Opérationnels Régionaux	% des dépenses réalisées sur le coût total 1989-93 (au 31/12/93)	% des dépenses réalisées sur le coût total 1994-99 (au 31/12/99)	% des dépenses réalisées sur le coût total 2000-06 (au 31/12/06)
Basilicate	56	52,9	60,9
Calabre	44	35,2	64,1
Campanie	31	39,1	54,8
Molise	54	53,8	71,2
Pouilles	45	29,5	55,9
Sardaigne	51	41,4	61,2
Sicile	39	33,7	50,9
Total POR	Nd.	38	56,6
Total QCS	Nd.	49,4	63,1

Source : Leonardi, 2007, p.131. *Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica, Politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno*. Primo rapporto. Estratto della relazione previsionale e programmatica per il 1999. *Ministero dell'Economia e delle Finanze*. IGRUE (20/02/2007).

À nouveau, au-delà du seul enjeu financier, il importe de prendre en compte les effets d'image associés tout à la fois à ces retards persistants et à cette plus grande rigueur dans la « sanction » européenne. Les titres de la presse sont éloquentes. Parmi eux, « Monti⁶² accuse : fonds européen en Campanie : encore la maille noire » (*La Repubblica*, 8/10/00). La gravité de la perte des fonds structurels pousse même en 1997, Ernesto Caccavale, parlementaire européen appartenant au groupe politique *Forza Italia*, à interroger la Commission sur les risques qu'encourt la région Campanie sur d'éventuelles pertes sèches de ses fonds pour 1994-99, soulignant qu'elle aurait déjà perdu 600 milliards de lires au cours de la période précédente⁶³. Carlo Neri, coordinateur du Programme opérationnel Campanien pour la période 2000-06, témoigne lui aussi à ce sujet effectivement d'une « gestion perdue » des fonds par la région, réaffectés au niveau national :

[...] Pour la première période, il y a eu pas mal de difficultés, il y a eu beaucoup d'argent déplacé de la Région Campanie au Ministère. Et pour la période 1994-99, il y a eu aussi de l'argent déplacé, par exemple le FSE. Cet argent a été dépensé dans la Région mais la gestion a été confiée au Ministère de la Recherche [...].

(C. Neri, entretien du 25 janvier 2007)

Au début des années 2000, la situation a semble-t-il changé puisque la Campanie avait été classée au contraire « région vertueuse » pour ses dépenses à mi-parcours (2004) notamment

⁶² Mario Monti est alors Commissaire à la Concurrence.

⁶³ Question écrite n°1195/97 de Ernesto Caccavale à la Commission, JO n°C373 du 09/12/1997, p.0084.

en raison de la bonne absorption des fonds liée aux travaux du métro régional. Mais globalement les taux de consommation des fonds structurels campaniens restent peu importants au 31 décembre 2006. Il n'est pas inutile de s'arrêter ici sur le détail par secteur. En effet, la consommation des fonds se distingue par des résultats hétérogènes qui d'emblée amènent à nuancer l'idée que le « nouveau » contenu serait plus efficace que l'« ancien », idée sur laquelle nous reviendrons plus longuement dans la seconde partie.

En effet, à l'échelle des « axes » et « mesures » du Programme opérationnel 2000-06, la capacité de dépense des fonds structurels, en pourcentage, montre d'importants écarts pouvant varier de 1 à 10 (*Tab.1.7*).

Tab.1.7
Taux d'absorption des fonds structurels dans quelques « mesures » du Programme opérationnel campanien 2000-06

Mesures	Thématiques	Dépenses admissibles totales (en millions d'euros)	Dépenses totales cumulées au 31.12.06 (en millions d'euros)	% de réalisation
1.2	Cycle intégré de l'Eau	265	241	90,8%
1.7	Système régional de gestion et de traitement des déchets	170	109	64,5%
1.8	Programme de dépollution des zones contaminées	155	44	28,8%
1.9	Récupération, valorisation et promotion du patrimoine historique, culturel, archéologique, naturel, ethnographique et des centres historiques dans les zones protégées et des parcs régionaux et nationaux.	264	34	13%
1.10	Soutien au développement de micros entreprises dans les parcs régionaux et nationaux	67	0	0
4.2	Soutien au développement productif du tissu entrepreneurial régional	606	478	78,9%
4.5	Soutien au développement et à la requalification des systèmes touristiques locaux et à la réalisation d'itinéraires touristiques	222	35	15,9%
5.1	Programme de reconquête et de développement urbain	368	180	48,9%
6.1	Système Régional Intégré des Transports	825	662	80,2%
Totale FEDER		5 551	2 850	51,3%
Totale		7 748	4 233	54,6%

Source : Regione Campania, *Rapporto di esecuzione del PO 2000-06*, 2007.

Les résultats forment ici déjà une première clé de lecture pour appréhender les politiques d'aménagement et de développement territorial aux niveaux local et régional. Par exemple, la mesure 1.2 « cycle intégré de l'eau »⁶⁴, qui vise « à développer et réaliser un système efficace de gouvernance des ressources hydriques et de gestion », inscrit dans l'axe 1 « ressources naturelles », affiche un taux d'absorption de dépenses de l'ordre de 90% ! Or, notons d'emblée que cette mesure n'est pas sans rappeler des politiques menées depuis une quarantaine d'années dans le cadre de la politique d'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno comme le projet de dépollution du Golfe de Naples (Chapitres 3 et 4). En somme, bien loin d'être un « handicap », la « tradition » semble stimuler la consommation.

Aux antipodes, on remarque par exemple que la mesure 1.10 « soutien au développement de micro-entreprises dans les parcs régionaux et nationaux » obtient quant à elle un taux de réalisation nul. Là encore, sans entrer ici dans les causalités, on relève que le « nouveau » (parcs, micro-entreprises) n'est pas forcément synonyme de plus efficace pour les dépenses. Cette situation est notamment imputable au principe de mise en œuvre des Programmes intégrés territoriaux (PIT), qui a engendré des retards pour l'ensemble des mesures bénéficiant de cette pratique (Chapitre 5).

En outre, le secteur de l'environnement, dans lequel s'inscrivent les politiques de patrimonialisation du paysage (requalification des friches, etc.), qui nous intéressent plus particulièrement, est qualifié de « maille noire » par la Commission européenne. Il appartient en effet aux mesures dont la capacité de dépense des fonds communautaires a été l'une des moins efficaces. Les mesures qui ont trait à la protection, la valorisation du patrimoine culturel, naturel, historique, à la « dépollution des zones contaminées » comme l'exemple de Bagnoli ou encore, on vient de le voir, le « soutien au développement de micro-entreprises dans les parcs régionaux et nationaux » affichaient, elles aussi, des résultats décevants. Ces derniers ne représentaient respectivement que 13%, 28,8% et 0% des fonds dépensés au 31 décembre 2006 (pour respectivement 264 millions, 155 millions et 67 millions d'euros des montants initialement alloués).

En revanche, à l'inverse du secteur environnemental, celui lié aux transports peut être qualifié de « vertueux » (Vaccariello, *Il Denaro*, 23/03/07). En effet, le pourcentage de

⁶⁴ L'objectif repose également sur une amélioration de la qualité des cours d'eau et le complément des systèmes d'épuration, selon les objectifs du décret sur la tutelle environnementale 152/99 ainsi que dans la lignée de la directive européenne CE 2000/60. La Directive n°2000/60/CE du 23/10/2000 établit notamment un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau en soulignant que « l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel ».

réalisation au 31 décembre 2006 atteignait plus de 80% de dépenses réalisées alors même qu'il restait alors encore deux années pour boucler la programmation⁶⁵.

À l'échelle européenne, la Campanie n'est pas un cas isolé. La crise internationale qui a éclaté à l'automne 2008 a d'ailleurs permis aux retardataires de dépenser les fonds de cette programmation 2000-06, qu'ils n'avaient pas encore employés⁶⁶. On peut d'emblée relever qu'aujourd'hui, avec l'élargissement, le schéma campanien se répète cette fois-ci à l'échelle internationale et ce sont à leur tour, certains pays de l'Europe centrale et orientale, peu accoutumés des règles européennes et dotés d'administrations peu formées, qui rencontrent des difficultés à consommer leurs fonds structurels. À titre d'exemple, à la fin 2005, la Pologne pour la période 2004-06 n'avait dépensé que 18,5% de ses fonds (Parlement européen, 2007). À la fin 2006, ce taux montait à 38,2% (Svimez, 2008, p.375).

- **Naples, une « grande ville »**

Enfin, le dernier point qui peut contribuer à expliquer que la région Campanie ne puisse pas être une région privilégiée de l'Europe sans pour autant être qualifiée de région de « seconde classe » est peut-être son caractère métropolitain. La métropole napolitaine ne fera pas ici l'objet d'une étude exhaustive mais rappelons quelques éléments clés.

Avec plus de 5,8 d'habitants au 31 décembre 2009 (*Istat*, 2010), la Campanie compte près de 10% de la population nationale et constitue l'une des régions les plus denses avec 428 habitants par Km² (*Tab.2.2, p.145*). Elle est aussi l'une des régions les plus jeunes d'Italie. Quand la moyenne italienne affiche en 2005 un indice synthétique de vieillesse⁶⁷ de 141,7% et 113% pour le Mezzogiorno, l'indice à Naples affiche un pourcentage de 74,9 contre 238,4 pour Gênes, 205,3% pour Bologne ou encore 138,9% pour Rome (Svimez, 2008, p.141). L'accroissement de la population, quant à lui, atteint en 2005, 2,8% quand la moyenne du Mezzogiorno est de 1,1% et celle de l'Italie, de -0,1% (*Istat, PO Campania 2007-13*). L'accroissement démographique s'opère dans un cadre de forte urbanisation. En effet, plus de 50% de la population campanienne se concentre dans la province de Naples avec 3 074 375 habitants (*Istat*, 2009). Salerne est la deuxième province la plus peuplée avec 1 106 099

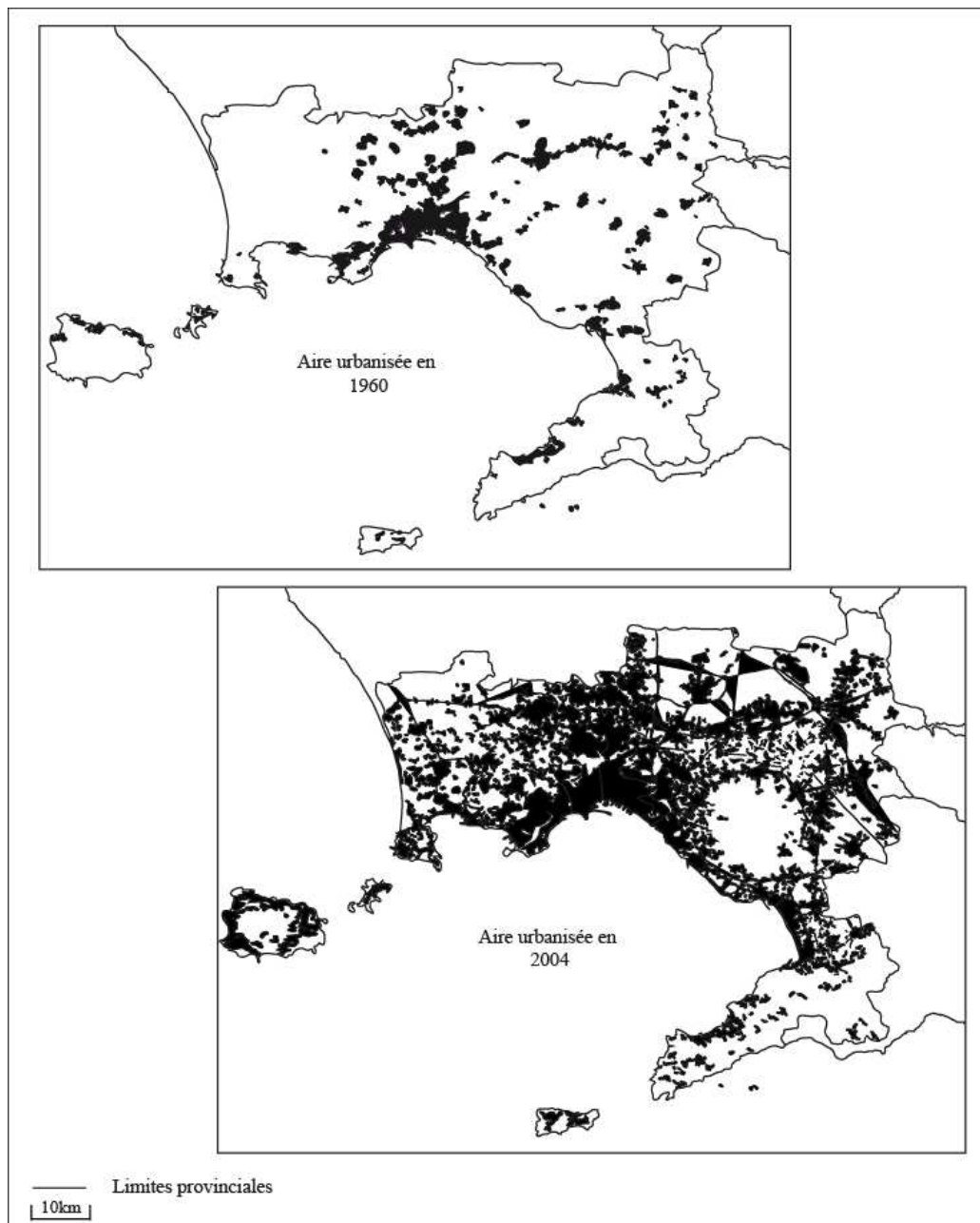
⁶⁵ Si l'on s'attache aux grands projets qui composent la mesure 6.1, on constate également les forts pourcentages de dépenses des fonds pour le métropolitain. Par exemple, pour le projet chargé de relier les stations de Vanvitelli à Dante, au départ, ce sont 92 698 740 euros de coût prévu et 87 435 796,73 ont été payés au 31/12/06, soit 94,3%. En ce qui concerne la Ligne 1 pour le tracé Garibaldi/Municipio (station exclue), le montant des travaux s'élevait à 187 170 010 euros et 182 011 448,2 ont été payés au 31/12/06 soit 97,2% (*Regione Campania*, 2007).

⁶⁶ En effet, au début de l'année 2009, Bruxelles a confirmé aux régions européennes qu'elles disposaient de six mois supplémentaires pour dépenser les crédits européens de la période 2000-06.

⁶⁷ Cet indice est égal au nombre de personne de soixante ans et plus pour cent enfants de moins de quinze ans.

habitants suivie des provinces de Caserte (904 197 habitants), Avellino (439 565 habitants) et Bénévent (439 565 habitants). Le territoire campanien s'est ainsi marqué ces cinquante dernières années par une forte expansion urbaine (Amato, 2008, Vallat, 1997). Entre 1960 et 2000, l'espace urbanisé a augmenté de 350% passant de 225 Km² en 1960 à 940 Km² en 2000 (Di Gennaro, Innamorato, 2005) (*Doc.1.1*).

Doc.1.1
L'expansion urbaine dans la province de Naples en 1960 et en 2004



Sources : Amato, 2008, p.228-229, *Provincia di Napoli*, 2007, p.36-37. Modifiée par E. Manceau, 2010.

Pour l'Europe, l'idée de la ville compacte et donc la densité, constitue en soi un critère positif pour une métropole. En effet, le rapport intermédiaire sur la cohésion territoriale de 2004 soulignait que les régions de densité élevée se trouvent le plus souvent dans le pentagone (qui concentre selon le SDEC, 50% du PIB communautaire) : Bruxelles (5 932 habitants au Km²), Île-de-France (912 habitants au Km²), Hambourg (2 255 habitants au Km²) et les régions à faible densité en périphérie (Corse (30 habitants au Km²), Alentejo (19,5 habitants au Km²), etc. Naples comme d'autres régions métropolitaines se situent toutefois en « périphérie » du Pentagone, à l'image d'autres régions comme celle d'Attiki en Grèce (906 habitants au Km²). Évidemment, une métropole ne se résume pas à sa population mais Naples émerge incontestablement à ce corpus d'analyse.

Or, le rapport 2.2.3 *Territorial effects of structural funds in urban areas* produit par ESPON en 2004 montrait que l'Europe portait, sinon en principe tout au moins en pratique, une forte attention aux aires urbaines d'objectif 1 en Italie : plus de 30% des subventions européennes de l'objectif 1 sont consacrés aux aires urbaines. Toutefois, l'aide par habitant montre, selon les mêmes sources, que les subventions européennes versées sont moindres dans ces mêmes territoires. « [...] Un examen de l'aide par habitant démontre que les zones à forte densité de population semblent recevoir moins de financement que les zones de faible densité, même si le montant total des dépenses est naturellement plus élevé [...] (Résumé ESPON 2.2.3, 2004, p.14). Le rapport met donc d'abord en évidence que la région métropole de Naples n'est pas la seule à souffrir de sa situation.

Le caractère métropolitain en théorie censé être un atout, un catalyseur pour le développement du territoire, ne joue pour l'heure pas en sa faveur sur le plan financier tel qu'on le mesure par les subventions européennes. Il est pourtant reconnu par l'Europe dès le milieu des années 1990, entre autres par le biais de Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), comme à la fois une réalité et un objectif : « la création de plusieurs zones dynamiques d'intégration économique mondiale bien réparties sur le territoire de l'Union européenne, constituées de régions métropolitaines interconnectées et d'un accès international facile [...] va jouer un rôle crucial dans l'amélioration de l'équilibre spatial en Europe » (SDEC, 1999, p.22). Cette situation se présente donc comme paradoxale. Elle est d'autant plus qu'en l'occurrence Naples, plus encore qu'une métropole, est le plus souvent présentée comme « métropole déclassée », par les difficultés qu'elle rencontre (chômage, criminalité, enclavement ...).

En somme, un paradoxe se dégage de cette première partie : la région Campanie concentre plusieurs facteurs qui habituellement sont des atouts (appartenance à un pays riche, caractère métropolitain) pour le développement et/ou pour l'assistanat, mais qui semblent là, opérer au bout du compte de façon neutre voire préjudiciable au territoire. Ce paradoxe posé, la région Campanie pourra-t-elle rattraper son retard et passer « de la lanterne rouge au phare de l'Europe » comme le titrait un rapport du Sénat français⁶⁸ à propos du rattrapage économique de l'Irlande ? Nous voyons déjà à ce stade que le chemin à parcourir n'est pas évident.

2. LA CAMPANIE, UNE RÉGION « BANALE » DE L'OBJECTIF 1 ?

Ce premier regard sur l'apport financier de l'Europe a mis en évidence une région d'objectif 1 parmi d'autres, qui n'est pas aussi favorisée que nous pourrions le croire, loin de là. La sécurité ou non de l'appui communautaire constitue un autre élément important pour apprécier le statut privilégié ou non, de la région Campanie.

En 2004, l'entrée de dix pays dans l'Union européenne a constitué l'élargissement le plus important qu'ait connu l'Europe depuis le Traité de Rome. En 2007, la Roumanie et la Bulgarie ont à leur tour rejoint l'Union européenne. Or, ces élargissements successifs ont conduit dès 2003 à des débats parfois houleux entre l'Europe, les États et les Régions dans le contexte de la définition des perspectives financières pour 2007-13. « Effet statistique », pertes des fonds structurels dans les anciennes régions industrielles, jusque-là éligibles parfois à l'objectif 1 (Nord-Pas-de-Calais, Sheffield ...), réduction des subventions dans celles d'objectif 1, voire même risque d'inéligibilité à l'objectif « convergence » pour les régions proches du seuil des 75% du PIB de la moyenne communautaire⁶⁹, projet de renationalisation de la politique de cohésion, ... autant de vifs débats et de craintes qui ont alimenté les discussions à l'échelle des États, inquiétés par l'obligation de devoir toujours « contribuer » un peu plus.

On retrouve logiquement les mêmes inquiétudes à l'échelle des régions concernées par la politique de cohésion, effrayées à l'idée de voir diminuer leurs crédits⁷⁰. La région Campanie n'a pas été épargnée par cette cacophonie européenne. Elle a, elle aussi, pleinement participé au débat afin de protéger ses intérêts ainsi que ceux des régions italiennes méridionales. Antonio Bassolino, alors Président de la région Campanie, s'était inscrit comme le chef de file pour l'ensemble des régions du Sud, indiquant que si « l'Europe diminuait les fonds

⁶⁸ Sénat, *Irlande, quel avenir pour le tigre celtique ?* Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques (1) à la suite d'une mission effectuée en Irlande du 5 au 8 juillet 2006, Par G. Cornu, G. Bailly, D. Reiner et J-C Merceron.

⁶⁹ Se référer aux travaux de Grasland, Hamez, 2005.

⁷⁰ Parmi les nombreux travaux, se référer à Ertur, Koch, 2005, Delebarre, Quentin, 2005, p.71, Dupuch et Mouhoud, 2004, Dunford, 2002.

structurels pour la période 2007-13, l'impact pour le Sud en serait dramatique » (*La Repubblica*, 02/06/2005).

2.1 Les élargissements et la contrainte budgétaire

L'adoption chaotique des perspectives financières pour 2007-13 a révélé des négociations difficiles entre la Commission et les États membres liées au « coût » de l'élargissement, qui ne sont pas sans faire écho aux problèmes d'image d'« assistanat » dont souffre la région Campanie. En effet, l'un des sujets de polémique à propos de l'élargissement était son « coût excessif » ou supposé tel sur les anciens pays membres. Pourtant jusqu'à présent, les « coûts » ont été semble-t-il en réalité peu élevés. En effet, pour la période 2004-06, si 41 milliards d'euros ont été dégagés par la Commission européenne pour des aides structurelles, l'administration publique, etc., les nouveaux États membres avaient versé environ 15 milliards d'euros au budget communautaire. Pour d'autres, on a en réalité à faire à un élargissement au rabais. En outre, les perspectives financières 2007-13 de la politique de cohésion avaient sensiblement diminué comme « peau de chagrin » (*Encadré 1.7*), ce qui atténuait encore plus le « poids » relatif de ses principaux bénéficiaires : les pays de l'Europe centrale et orientale.

Encadré 1.7

L'évolution du budget de la politique de cohésion (1988-2013)

Pour la période 2007-13, la politique de cohésion dispose d'environ **308 milliards d'euros** soit une augmentation d'environ 45% par rapport à l'enveloppe financière de 2000-06 pour une population de 493 millions d'habitants. Mais à l'échelle européenne, ce budget est peu significatif face au défi à relever et aux inégalités régionales croissantes. Pourtant, les États membres ne semblent pas vouloir faire plus d'effort. En effet, l'enveloppe prévue au départ était bien supérieure. La Commission avait proposé au Conseil 336,1 milliards d'euros, dont 264 milliards pour l'axe « convergence », mais le Conseil avait donné son accord pour seulement 307,6 milliards d'euros.

Pour la **période 2000-06**, l'Europe mettait à disposition une enveloppe budgétaire de l'ordre de **234 milliards d'euros** pour sa politique de cohésion après de nombreuses modifications durant la période. Pour la **période 1994-99**, la politique de cohésion disposait dans une Europe des douze d'environ **150 milliards d'écus** et de **56 milliards d'écus** pour la **période 1989-93**, toujours dans une Europe des Douze.

La **population couverte par les fonds structurels** montre également une plus grande rigueur de la politique de cohésion, qu'on peut certes interpréter comme un souci de plus grande efficacité mais aussi un risque de désengagement ? En effet, pour la période 1989-93, 44% du territoire européen ($U_e=12$) était couvert par les fonds structurels. L'objectif 1 concernait alors 22% du territoire. Pour la période suivante (1994-99), 52,2% du territoire européen était couvert, dont presque 27% concernait l'objectif 1. À partir de la période de programmation 2000-06, la population couverte par les objectifs territorialisés des fonds structurels sur les quatre programmes pluriannuels se réduit passant à 40% et 22% pour l'objectif 1.

Enfin, pour la période actuelle, 2007-13, 35% de la population couverte par les aides communautaires concerne l'objectif « convergence ». En ce qui concerne l'objectif « compétitivité régionale et emploi », l'ensemble des territoires et de la population sont désormais éligibles.

Source : DG REGIO

Certains auteurs craignaient déjà au début des années 2000 que « ces insuffisances compromettent le succès de ce dernier élargissement d'une Union européenne qui n'est au fond que l'addition d'intérêts nationaux : la France défend la PAC, l'Allemagne veut limiter sa contribution financière au budget communautaire, l'Espagne lutte pour rester le principal bénéficiaire des fonds structurels [...] » (Gauthier, 2003, p.342). On peut donc se demander si le temps ne leur a pas donné raison. Dans le cas qui nous occupe ici, un point important est celui du jeu d'échelle Nation/Europe. Le député européen Alain Lamassoure dans un entretien accordé au Centre d'information sur l'Europe déclarait en 2007 :

[...] Il y a 20 ans, Madame Thatcher s'était illustrée en déclarant, à propos du budget européen : "I want my money back !", qui signifie concrètement que "ce que je retire du budget européen est aussi important que ce que j'y apporte". Cela va à l'encontre de l'esprit communautaire. Si chaque gouvernement fait preuve de cet état d'esprit, pourquoi faire un budget commun si le seul objectif est d'en retirer autant que ce qu'on y apporte ? Aujourd'hui, avec ce système de contributions nationales, nous avons autour de la table non pas une Madame Thatcher mais vingt-sept [...].

Source : <http://www.touteurope.fr/>

Pour comprendre ce contexte somme toute menaçant pour la Campanie, il nous faut faire un détour par les logiques budgétaires européennes. En effet, la contribution au budget communautaire de chaque pays dépend essentiellement de la richesse des États membres.

Pour l'année 2008, l'Allemagne a été le plus important contributeur de l'Union européenne avec une contribution atteignant 19,6% du budget, suivi de la France avec 16,9%, de l'Italie « en équilibre » avec 13,3% et enfin du Royaume-Uni avec 11,4%⁷¹. Or la perspective d'une augmentation de la contribution des États membres a poussé certains États, en particulier le Royaume-Uni, la Suède ou encore les Pays-Bas, dans leur retranchement, proposant une renationalisation de la politique de cohésion, qu'ils qualifient parfois de « clientéliste » ou encore de « budgétivore ». Au-delà du cas de ces pays riches de longue date, le « non irlandais » en 2008 à la ratification du Traité de Lisbonne peut lui aussi s'inscrire en partie comme une réponse au processus d'élargissement et à la baisse des allocations des fonds

⁷¹ JO de l'Union européenne L71, 51^{ème} année, mars 2008, Arrêt définitif du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2008.

structurels pour la période 2007-13, qui ont peut-être ou non pesé dans le choix (Brehon, 2008) (*Encadré 1.8*).

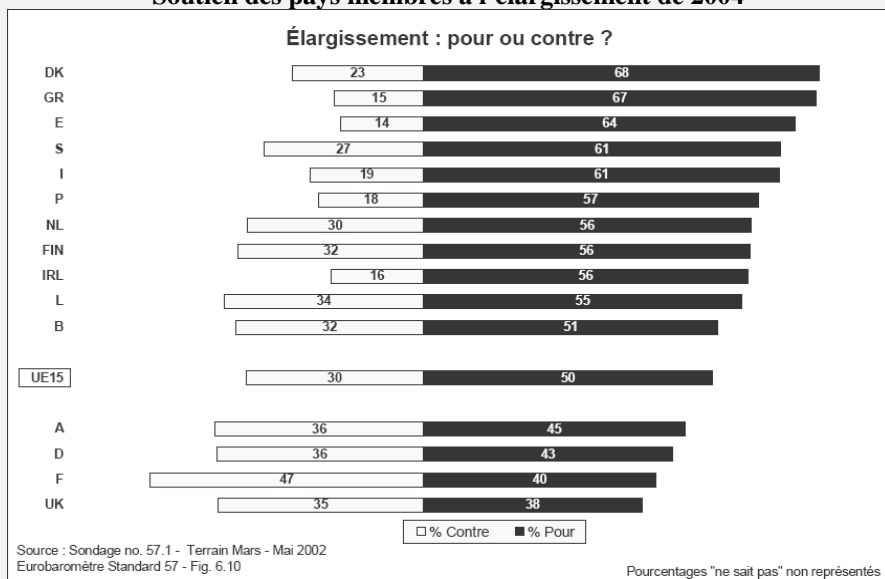
Encadré 1.8 L'élargissement et l'opinion publique

L'opinion publique ne reste pas insensible aux débats nationaux liés au budget européen et à l'élargissement. Le sondage Eurobaromètre n°57 du printemps 2002⁷², au sujet de l'attitude des européens vis-à-vis de l'élargissement de l'Union européenne (Ue15) montrait que 50% des européens étaient plutôt favorable à l'élargissement contre 30% contre. **49% des répondants pensaient cependant que « quand d'autres pays l'auront rejointe, notre pays recevra moins d'aides financières de l'Union européenne** (contre 25% qui ne sont pas d'accord).

En 2002, l'opinion publique dans la **majeure partie des pays était donc favorable à l'élargissement**. En effet, que ce soit l'Allemagne (43%), l'Irlande (56%), le Royaume Uni (38%), le Danemark (68%) ou encore l'Autriche (45%), l'opinion publique était favorable à l'élargissement. Seule l'opinion publique française était défavorable à l'élargissement avec 47% de « contre », contre 40% de soutien positif.

En revanche, les italiens (61%) directement concernés par la perte de fonds liée à l'élargissement au même titre que l'Espagne (64%) ou encore le Portugal (57%) faisaient partie des Européens les plus favorables à l'Union européenne.

Soutien des pays membres à l'élargissement de 2004



Source : Extrait de l'Eurobaromètre n°57, Printemps 2002.

Sources : Extrait de l'Eurobaromètre n°57, Printemps 2002.

⁷² « L'échantillon des sondages Eurobaromètre standard est de 1000 personnes par pays, sauf au Luxembourg (600) et au Royaume-Uni (1000 en Grande-Bretagne et 300 en Irlande du nord). Afin d'évaluer l'impact de l'intégration des cinq nouveaux Länder au sein de l'Allemagne unifiée et de l'Union européenne, 2000 personnes sont interrogées en Allemagne depuis l'Eurobaromètre 34 : 1000 sur le territoire de l'ex-Allemagne de l'Est et 1000 sur celui de l'ex-Allemagne de l'ouest » (Extrait de l'Eurobaromètre n°57, Printemps 2002).

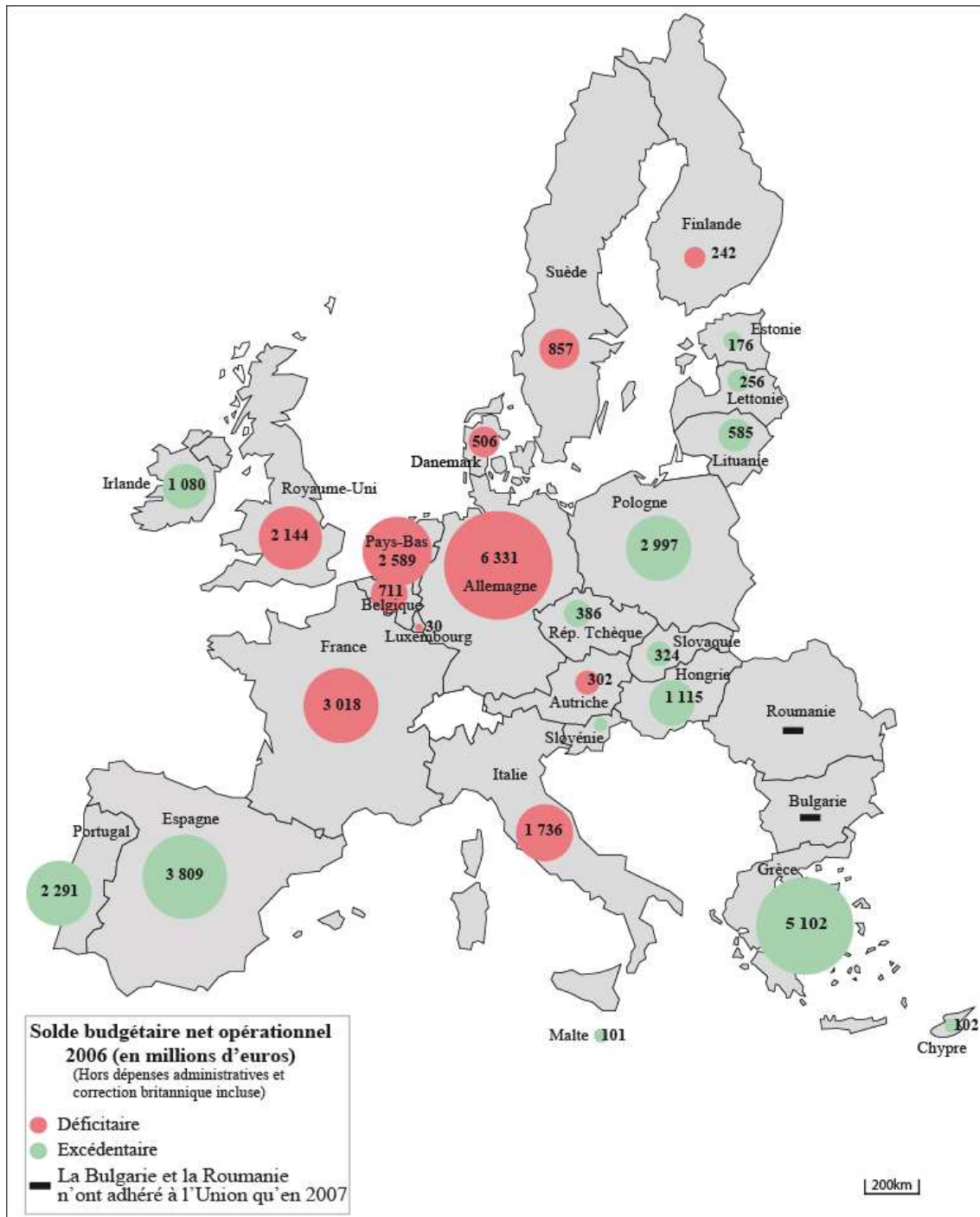
À travers ces polémiques sur l'élargissement, c'est aujourd'hui l'existence même de la politique de cohésion qui est en jeu et ceci joue directement sur la sécurité ou non des actions engagées par les pouvoirs publics en région Campanie (métropolitain, requalification des friches, etc.). En effet, une politique de renationalisation « pourrait également remettre en cause le caractère de solidarité interétatique que revêt le système actuellement en place face à une Europe déjà critiquée pour son rôle trop strictement économique » (Mesclier, 2007, p.142). Or, en Italie, cette crise de la solidarité européenne se double de la crise de solidarité Nord-Sud dans laquelle la région Campanie se trouve être en première ligne (*Encadré 1.3*, p.56) (Rivière, 2004).

La figure 1.4 qui présente les bénéficiaires et les contributeurs nets des politiques structurelles met en évidence deux points majeurs. Le premier est que les bénéficiaires nets des politiques structurelles restent sans conteste les « pays de la cohésion » : l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande ainsi que les pays d'Europe centrale et orientale depuis 2004. Le second point est que l'Italie reste l'un des États membres dont les fonds structurels alloués pour la période 2000-06 sont les plus importants (plus de 15% du budget de la politique régionale pour la période de programmation) et en particulier en faveur du Mezzogiorno, mais elle constitue néanmoins, un contributeur net.

Sans entrer ici dans les équilibres qui sous-tendent cette situation, cela pose notamment la question du Sud italien et de l'apport réel des fonds structurels sur le territoire, notamment en région Campanie. Dans ce cadre et si l'on suit jusqu'au bout le paradoxe (qui n'est que la logique même du « juste retour »), les fonds dits européens seraient avant tout des fonds « nationaux ». En effet, la contribution versée par l'Italie au budget européen se trouve être reversée en partie à travers la politique de cohésion au Mezzogiorno. L'augmentation éventuelle des contributions jouerait donc directement sur les fonds attribués au Sud italien. En outre, il faut « aggraver » cette approche ! En effet, l'Italie connaît d'importantes difficultés d'absorption des fonds européens liées aux mécanismes institutionnels bloqués, à l'absence de projets ce qui diminue d'autant le « retour »⁷³. Cela pose de nouveau la question de la place du Mezzogiorno et de la région Campanie en Italie et en Europe.

⁷³ « C'est ce qui explique le faible taux de retour calculé sur la base des décaissements effectifs (8% en 2002, 12% en 2001) » (Lefebvre, 2004, p.34).

Fig.1.4
Budget communautaire : contributions et bénéfices nets en 2008



Source : Martins, 2008, p.74. Modifiée par E. Manceau, 2010.

À nouveau, cette question budgétaire vue sous l'angle des incertitudes pesant sur la politique de cohésion, n'est pas récente. Ainsi, à chaque fois que la question budgétaire s'est posée, la région Campanie s'est positionnée comme si elle se trouvait directement menacée par la perte de ses crédits. Elle s'est ainsi activement mobilisée depuis la fin de l'intervention

extraordinaire en 1992, avec les autres régions du Sud italien, pour défendre ses intérêts. L'enjeu a d'autant été plus important que depuis la fin de la politique méridionale et jusqu'en 2002, qui voit la création du Fonds pour les aires sous-utilisées (FAS), le développement de la Campanie, comme des autres régions méridionales, était étroitement lié au versement des fonds communautaires qui sont alors la référence quasi-exclusive de l'«aménagement du territoire» italien. Déjà pour la programmation 1994-99, les régions méridionales étaient sous le coup d'une diminution des aides communautaires face «à la forte concurrence de l'Allemagne, fortement intéressée par les fonds structurels pour ses régions» (Puledda, *La Repubblica*, 20/10/1993). Aujourd'hui, on relève qu'à l'échelle régionale, l'élargissement apparaît comme une épée de Damoclès sur la région napolitaine, voire sur Bagnoli et le métropolitain, comme en témoigne Antonio Bassolino, alors Président de Région, dans les colonnes de *La Repubblica* :

[...] La bataille des pays du Nord de l'Europe pourrait produire un effet indésirable sur la région Campanie : le risque serait de perdre trois milliards d'euros de ressources pour les grandes opérations et les infrastructures (on pense à Bagnoli et au Métropolitain).

(A. Bassolino, La Repubblica, 09/06/05).

Au-delà du vocabulaire - toujours - guerrier (la « bataille »), il semble que les discussions autour du budget aient effectivement menacé directement les projets portés en région Campanie. En témoigne le fait qu'alors que se négociait le budget européen pour les perspectives 2007-13 entre les États membres, Antonio Bassolino et les gouverneurs de Régions du Sud italien, Gianfranco Fini, alors vice-président du Conseil des Ministres, les parlementaires européens du Mezzogiorno, le ministre de la politique de cohésion, Gianfranco Micciché et le Ministre de la politique communautaire Giorgio La Malfa se rencontraient en juin 2005 à Rome, afin de discuter des possibilités d'actions.

Selon Antonio Bassolino, le risque pour la Campanie était effectivement de perdre plus de trois milliards d'euros voire le double si l'on considérait le critère d'additionnalité. Au terme de la rencontre des présidents de Région et des membres du Gouvernement, deux solutions ont émergé : d'une part, un « pacte bipartisan pour le Sud » composé des Ministres G. Fini, G. La Malfa, G. Gargani, A. Andria et des gouverneurs du Sud du Centre gauche a été défini, d'autre part, les Présidents de Régions avaient invité le Gouvernement à exercer son droit de veto sur le budget de l'Union européenne.

Ces « options » traduisent d'un côté, une forme de solidarité Nord-Sud, représentés par le Gouvernement italien et les Présidents de Région du Mezzogiorno pour ne pas perdre les fonds européens. De l'autre, le droit de veto aurait participé à bloquer les négociations pour

l'adoption du budget européen et n'a pas été utilisé. Mais on peut souligner que l'usage en soi d'un tel argument est notable. Le débat budgétaire, d'échelle européenne, a donc eu un impact direct sur les articulations Région/Nation en Italie et aussi par-delà, sur les relations entre le Parti Démocrate campanien et le Parti du Peuple de la Liberté (PdL) de G. Fini.

En somme, les questions budgétaires d'échelle européenne ont eu et gardent un effet direct sur la région Campanie, ce qui pose le problème de l'obtention des fonds, par delà ici, du fameux sésame de l'indice 75 du PIB/hab. Antonio Bassolino témoigne de la période difficile et des risques encourus pour les régions pauvres des pays riches :

*[...]C'est un moment délicat et difficile dans toute l'Europe. Je pense que nous devons agir avec intelligence et de façon conjointe. Nous nous rencontrons pour voir **quelle position commune nous devons adopter sur les fonds**. Nous savons qu'ils sont importants pour notre futur, tout en sachant que **seuls ils ne suffiront pas et qu'ils devront être accompagnés de financements nationaux publics et privés**, mais les fonds restent pour les prochaines années une **base essentielle** pour tous nos choix de développement.*

(A. Bassolino, La Repubblica, 02/06/2005)

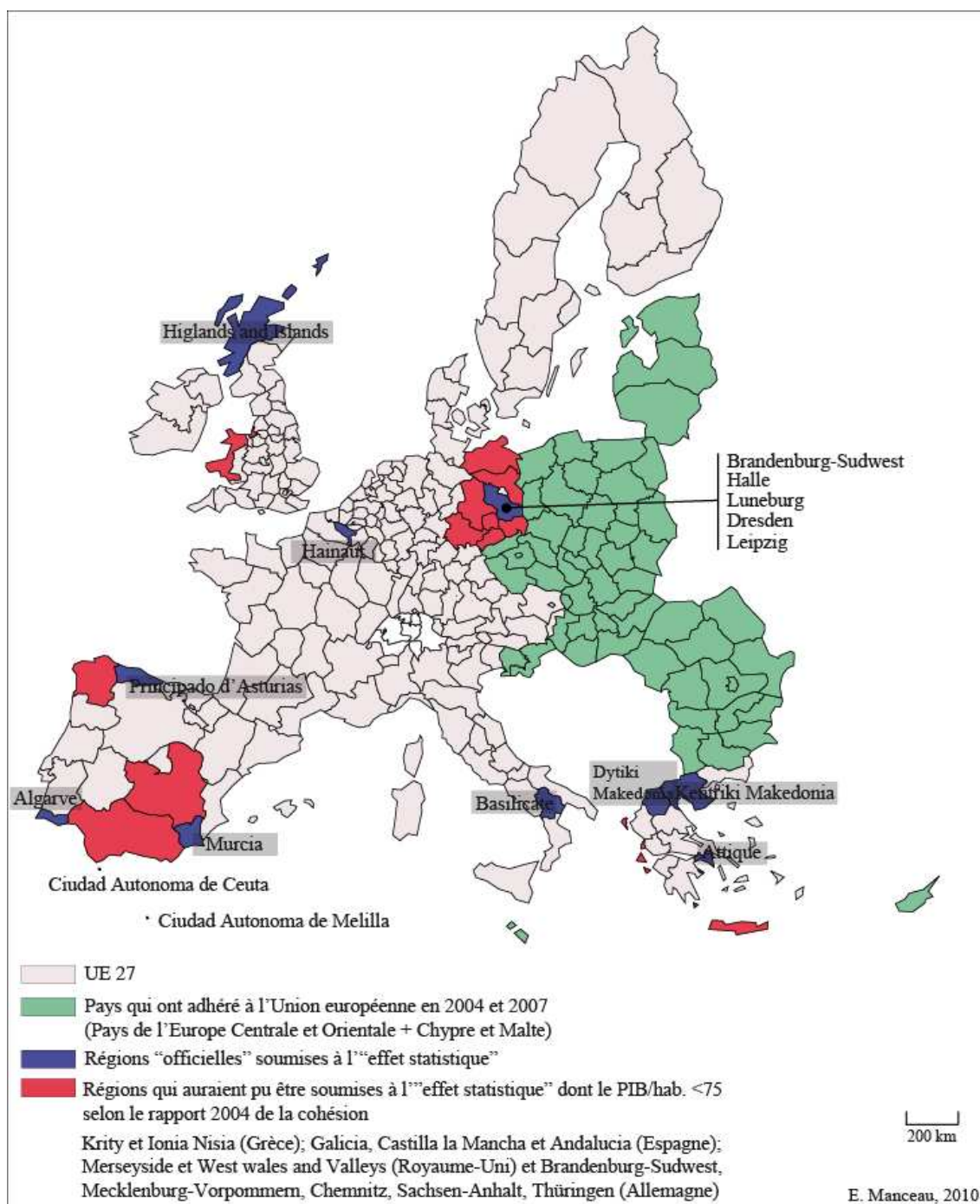
2.2 Élargissements et « effet statistique »

En outre, et ceci contribue aussi à une certaine « insécurité » structurelle des financements, le processus de l'élargissement a engendré ou plus exactement suscité la prise en compte par la politique de cohésion d'un « effet statistique » qui s'est caractérisé par la sortie de plusieurs régions de l'objectif 1. Or ceci a « frôlé » la Campanie (*Fig.1.5*).

L'« effet statistique » concerne les régions dont le PIB reste en deçà de 75% de la moyenne communautaire dans une Union à 15 pays membres et dont l'indice passe au dessus de la moyenne communautaire dans une Union à 27 États membres.

Pour la période 2000-06, la Commission européenne identifiait, lors de la parution du second *Rapport sur la cohésion* (2001), seize régions européennes, qui ont été effectivement exclues de l'objectif 1 et dont le PIB par habitant se situait au dessus de la barre des 75% de la moyenne communautaire. Pour établir la liste effective et sur la base du Règlement des fonds structurels 1260/1999, la Commission avait pris en considération le PIB par habitant mesuré en standards de pouvoir d'achat calculé à partir des données communautaires des trois dernières années disponibles le 26 mars 1999. Ces régions ont alors bénéficié d'un régime spécial de soutien transitoire pour la période 2007-13.

Fig.1.5
Les régions européennes officielles et officieuses soumises à l' « effet statistique »



Source : UE, 4^{ème} Rapport sur la cohésion, 2007.

Parmi ces régions, huit appartenaient aux pays de la cohésion⁷⁴, cinq se trouvaient en Allemagne, une en Belgique, une en Grande-Bretagne et une seule en Italie du Sud : la Basilicate (*Fig.1.5*).

Cette « effet statistique » nous renvoie donc au caractère très normatif du « seuil » choisi, le fameux indice 75 du PIB par habitant. Or outre les critères portant sur le PIB lui-même dans lesquels nous n'entrerons pas -, force est de constater que ce seuil est lui-même sujet à une certaine variabilité. Ainsi, dans une autre configuration, celle du programme 2007-13, cette fois-ci en comparant le PIB/hab. de 2001 dans une Union à 15 (3^{ème} *Rapport sur la cohésion*) à celui de 2004, dans une Europe élargie à 27 États membres (4^{ème} *Rapport sur la cohésion*), on peut noter que le nombre de régions qui aurait pu basculer au dessus de l'indice 75 et donc hors « convergence » pour 2007-13 aurait dû être plus important (*Tab.1.8, Fig.1.5*).

Parmi ces régions, l'Andalousie et la Galice en Espagne, Thuringe, Chemnitz ou encore Sachsen-Anhalt en Allemagne auraient pu rejoindre Leipzig ou Dresde, régions déjà soumises à l'effet statistique (*Tab.1.8*). Mais la donnée officielle du PIB, utilisée pour 2007-13, a été calculée sur la période 2000-2002 évitant à ces régions de perdre leur statut de région en difficulté (Règlement CE, n°1083/2006).

En ce qui concerne le Sud italien, le PIB de la région Basilicate est passé respectivement de 70,5 (Ue15=100, 2001) à 75,4 (Ue27=100) en 2004, ce qui l'a contraint à passer en phase de « soutien transitoire » (*phasing-out*) sur ce même programme. Ce basculement lui a fait perdre une partie de ses fonds structurels. Ainsi, si le Programme opérationnel régional 2000-06 de Basilicate prévoyait une aide européenne de 434 millions d'euros (FEDER) (*POR Basilicata*, p.273), les subventions pour la période actuelle n'atteignent que 300 millions d'euros (FEDER).

L'« effet statistique » a également joué sur les régions dont le PIB par hab. se situait quelque soit l'échelle (15, 25 ou 27) au seuil de la moyenne communautaire, qualifiées de *phasing-out*. En particulier, la région Sardaigne, dont le PIB est passé de 76% à 81,4%, s'est inscrite dans le nouvel objectif « compétitivité » de la politique de cohésion 2007-13 sans passer par l'étape du soutien transitoire comme la région Basilicate. La conséquence directe a été une perte nette des fonds structurels encore plus importante que pour la Basilicate. En effet, la région Sardaigne a perdu 50% de l'aide européenne d'un programme à l'autre avec une participation de 680 millions d'euros (FEDER) pour la période 2007-13 contre plus 1 300 millions d'euros (FEDER) pour la période de programmation 2000-06.

⁷⁴ Les régions officielles touchées par l'effet statistique appartenant aux pays de la cohésion sont pour la période 1997-99 : Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia et Attiky pour la Grèce ; Principado de Asturias, Region di Murcia, Ciudad Autonoma de Ceuta, Ciudad Autonoma de Melilla en Espagne, et la région d'Algarve au Portugal.

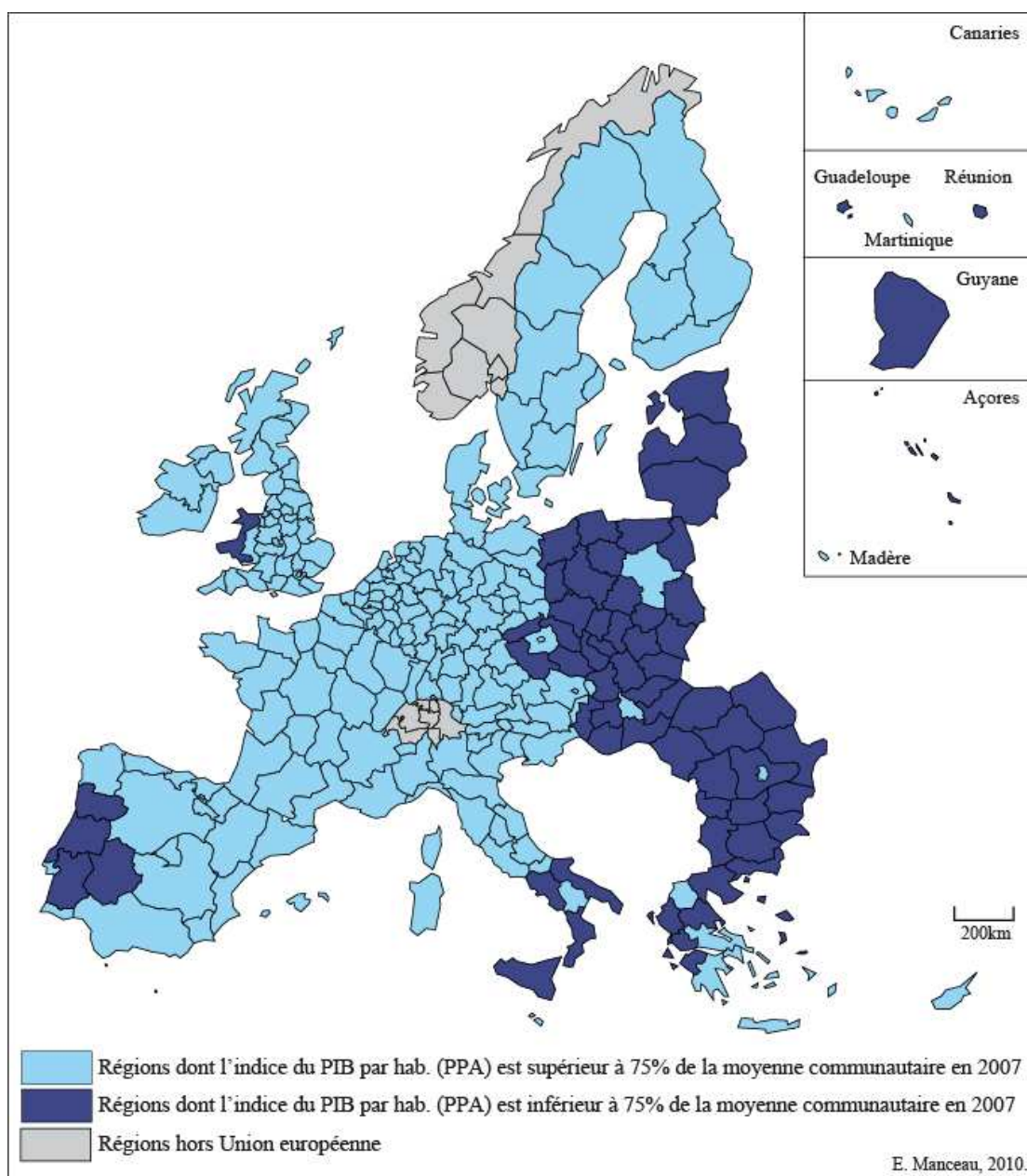
Tab.1.8
Les régions européennes dont l'indice du PIB a été soumis à l' « effet statistique » entre 2001 et 2004

		PIB/hab. en SPA (Indice, Ue15=100), 2001 3^{ème} Rapport	PIB/hab/ en SPA (Indice, Ue27=100), 2004 4^{ème} Rapport
Grèce	Kriti	64,4	80,5
	Ionia Nisia	59,9	76,7
	Attiki	71,2	112,7
Espagne	Principado d'Asturias	72,4	90,8
	Murcia	71,2	84,4
	Galicia	66,5	83,9
	Castilla-la Mancha	67,1	79,1
	Andalucía	63,1	77,6
Portugal	Algarve	72,4	77,1
Allemagne	Brandenburg - Nordost	68,4	76,2
	Brandenburg - Südwest*	70,9	85,7
	Mecklenburg-Vorpommern	65,9	78,6
	Chemnitz	63,9	81
	Dresde*	68,4	90,4
	Leipzig*	70,6	85,9
	Sachsen-Anhalt	65,3	85,9
	Thüringen	66,2	81,4
Belgique	Hainaut	69,1	81,6
Royaume Uni	Merseyside	74,5	87,3
	West Wales & the Valleys	69,6	80,3
Italie	Basilicate	70,5	75,4

Sources : CE, 3^{ème} et 4^{ème} rapports sur la cohésion, 2004, 2007.*Régions officielles soumises à l'effet statistique sur la base du règlement des fonds structurels 1260/1999.

Dans une dimension plus prospective cette fois-ci, si l'on s'attache à prendre le PIB par hab. en 2007 (PPA), une nouvelle carte de la politique de cohésion, orientée quasi-exclusivement vers l'Est de l'Europe, se dessinerait accentuant le constat fait ci-dessus. En effet, nous pouvons observer qu'un certain nombre de régions, autrefois classées en objectif « convergence » et appartenant parfois même aux pays de la cohésion (l'Andalousie en Espagne, Norte et Porto au Portugal par exemple) basculerait au-dessus de l'indice 75. La figure 1.6 propose ainsi ce qu'aurait pu être les futures zones éligibles à la politique de cohésion 2014-20, si la Commission européenne se fondait sur le PIB par hab. (PPA) en 2007.

Fig.1.6
Exercice de fiction prospective des zones éligibles de la politique de cohésion pour la période 2014-2020



Source : 5^{ème} Rapport sur la cohésion, 2010.

Bien sûr, si en première approche, les zones éligibles aux objectifs : « convergence » et « compétitivité » se différencient par ce seuil d'un PIB de 75% de la moyenne communautaire, pour les régions dites de « transition », les modes de calcul de la Commission pour déterminer

les gradients in/out, nécessite un pointage minutieux des régions concernées⁷⁵. Aussi, nous avons choisi de ne pas représenter les régions en phase de transition de l'objectif « convergence » vers l'objectif « compétitivité » sur cette carte qui n'est qu'une fiction. Mais cette représentation montre, elle aussi, clairement le caractère en partie aléatoire de l'indicateur de PIB et ici de son seuil de 75% pouvant faire basculer d'une année sur l'autre une région en objectif « convergence » vers une région de « compétitivité ».

Enfin, si l'élargissement à 27 pays membres n'a pas dans l'immédiat fait craindre à la région Campanie de perdre son statut de région de « convergence », le Programme opérationnel campanien pour la période 2007-13 souligne que son PIB par habitant affichait en 1995 un indice de 74,7 dans une Union à 25 (cité par le *PO Campania 2007-13*) (*Tab.2.1, p.142*), donc proche du seuil fatidique des 75% de la moyenne communautaire. Nous pouvons supposer que cette référence, en elle-même étonnante, faite par le Programme opérationnel 2007-13, est là pour rappeler que la Campanie, malgré son PIB en dessous des 75% de la moyenne communautaire n'est pas à l'abri de l'« effet statistique » en cas d'un nouvel élargissement ou d'un développement ralenti des Pays de l'Europe Centrale et Orientale. En effet, avec la crise, si la convergence des Pays de l'Europe centrale et orientale cesse voire s'inverse, la région Campanie pourrait à nouveau se retrouver proche du seuil de l'indice 75. En revanche, un développement économique rapide de ces pays pourrait « rabaisser » son PIB par habitant.

Sans préjuger des choix qui seront faits en 2013, on peut noter qu'avant le début de la crise, le PIB campanien en 2007 affichait un indice de 65,9 (Ue=27) dans le 5^{ème} *Rapport sur la cohésion de l'Union* (2010). Paradoxalement, c'est donc son incapacité à « décoller » qui protège la Campanie d'une perte sèche de ses fonds communautaires. D'ailleurs, le 4^{ème} *Rapport sur la cohésion économique et sociale* de la Commission européenne précisait que « Naples, dans le Sud, n'apporte pour sa part qu'une contribution beaucoup plus modeste au PIB et rien ne laisse actuellement présager d'un rattrapage, même si la croissance est depuis quelques années, légèrement plus rapide dans les régions méridionales que dans le nord du pays » (UE, 2007, p.13).

Il est évident que la Campanie se trouve dans une situation à de nombreux égards plus confortable que les régions qui ont récemment intégré l'Union européenne. Toutefois ses difficultés « intrinsèques » ne se sont pas atténuées. Qu'advient-il de la région Campanie dans le futur cadre de programmation des fonds structurels 2014-20 ? Sera-t-elle toujours

⁷⁵ Se référer à l'article 6 du règlement des fonds pour la période 2000-06 qui définis les critères liés au soutien transitoire.

classée parmi les régions de convergence ? Pour en rester aux seuls pays candidats, l'entrée de la Croatie (dont l'indice de PIB par hab. était de 63 (Ue=27) en 2008 pour 4,5 millions d'habitants (2008)) ne menace guère son statut, celui de la Turquie aurait évidemment un impact autrement important puisque son PIB/hab. affichait un indice de 46 (Ue=27) pour 72,5 millions d'habitants (2009). Se pose aussi la question d'un éventuel changement du seuil de l'indice 75, même si pour l'heure, cette option semble peu d'actualité. Quoi qu'il en soit, c'est une question de fond qui se pose et que les autorités nationales et régionales tentent d'ores et déjà d'appréhender.

Ce débat joue aussi par ricochet à l'échelle nationale. En effet, en 2002, le Fonds pour les territoires sous-utilisés (FAS), qui concerne aussi bien les régions du Nord que du Sud italien, était institué. Or il s'inscrit comme un financement complémentaire d'autres instruments tels que le FEDER. En juin 2009, la Giunta de la Région Campanie, sur proposition du Président Antonio Bassolino, avait approuvé son programme de réalisation du FAS. Ce programme prévoyait sur la période 2009-13 plus de 4 milliards d'euros pour la réalisation de différents objectifs⁷⁶. La politique menée par l'État italien à travers l'institution du FAS - et relayée ici par la région Campanie à travers son propre programme - s'apparente clairement à une politique de prévention qui vise à maintenir les fonds structurels sur l'ensemble du territoire, puisque ce fonds concerne tous les territoires en difficulté aussi bien au Nord qu'au Sud (*Fig.3.5, p.220*), mais aussi à prévenir une éventuelle « renationalisation » de la politique de cohésion.

Au terme de ce deuxième point, on peut conclure partiellement sur le fait que la Campanie est une région « banale » de l'objectif 1, tout au moins, elle n'est pas privilégiée par les politiques communautaires. Son statut de région « pauvre » d'un pays « riche » joue sans doute sur sa position. Pour autant, comme nous le verrons dans le chapitre 2, elle concentre d'importantes difficultés systémiques au même titre que les régions du fonds de cohésion (Grèce, Espagne ...) et certaines régions allemandes. Même si elle ne semble pas menacée directement par les élargissements ou la diminution des fonds structurels (ses aides communautaires sont en légère hausse⁷⁷ pour la période de programmation 2007-13), il n'en

⁷⁶ Ces objectifs visent la compétitivité et l'attractivité des systèmes urbains (1,2 milliard d'euros), les réseaux de transport (1 milliard d'euros), l'environnement et l'énergie (870 millions d'euros), les systèmes productifs locaux (400 millions d'euros), le tourisme et la valorisation des ressources naturelles et culturelles (300 millions d'euros). La mise en œuvre de ce fonds s'opère également par le biais d'accords de réciprocité entre la Région et les communes pour un montant de 500 millions d'euros.

⁷⁷ Nous y reviendrons dans le chapitre 5, mais cette hausse est aussi liée directement au principe d'additionnalité.

reste pas moins, que les régions, par peur d'une concurrence intra-régionale, font bloc lors des discussions autour du budget européen.

3. LE MÉTROPOLITAIN DE NAPLES ET LA REQUALIFICATION DE LA FRICHE DE BAGNOLI, VUS DE L'EUROPE

La dernière partie de ce chapitre vise, dans la continuité de ce qui vient d'être dit, à préciser la place de la Campanie en Europe à partir de l'exemple des transports et de la requalification de la friche de Bagnoli : après la question de la sécurité de la « manne européenne » se pose en effet celle, non moins importante peut-être, de la visibilité de l'Europe, voire de sa traçabilité. Les pages qui suivent visent aussi à poser quelques jalons de la place des politiques d'aménagement du territoire dans les politiques européennes.

Si les fonds structurels à eux seuls ne font pas le développement, ils participent par leur effet de levier, à plusieurs politiques clés du développement territorial comme les transports⁷⁸. L'exemple des transports n'est pas anodin du point de vue européen. Selon la Commission européenne, « une meilleure accessibilité est cruciale pour renforcer les économies régionales et atteindre les objectifs de cohésion et de compétitivité » (CE, Inforegio). Pour la période de programmation 2007-13, l'enveloppe budgétaire de l'Union pour les transports (aériens, portuaires, viaires et ferroviaires) atteint environ 82 milliards d'euros, soit 23,8 % du budget alloué à la politique de cohésion. Les infrastructures ferroviaires bénéficient d'un budget de 23,6 milliards d'euros (projet de RTE compris). En ce qui concerne le transport urbain, ce sont 8,1 milliards d'euros qui lui sont attribués, donc beaucoup moins que pour l'ensemble. Le métro de Naples, qui nous intéresse ici, a bénéficié pour la période de programmation 2000-06, de plus de 500 millions d'euros. Nous y reviendrons, mais le projet du métro avec celui du

⁷⁸ En matière de mobilité, l'Europe dispose, depuis le début des années 1990, d'une politique commune des transports qui vise la réalisation d'un Réseau Transeuropéen (RTE) (qui comprend le transport aérien, ferroviaire, routier, les voies navigables et le réseau informatique), afin de soutenir l'essor du marché intérieur et le renforcement de la cohésion économique et sociale. Le Livre blanc sur les transports adopté en 2001 par la Commission européenne fixait les grandes orientations d'une politique commune des transports en les présentant comme l'un des instruments privilégiés de la réalisation du marché unique : *Les transports sont essentiels à notre compétitivité économique, mais aussi à nos échanges commerciaux, économiques et culturels. Ce secteur économique représente environ 1000 milliards d'euros, soit plus de 10 % du produit intérieur brut de l'Union et il emploie 10 millions de personnes. Les transports contribuent également à rapprocher les citoyens européens les uns des autres et, en tant que politique commune, ils constituent l'un des fondements du projet européen (Livre Blanc sur les transports, avant-propos, 2001).* Dans ce cadre, la liaison haute vitesse reliant Rome à Naples s'y insère. À une échelle spatiale inférieure, le transport intra-urbain constitue une prérogative croissante de l'Europe, qui par le biais là encore de sa politique de cohésion cofinance la réalisation, l'extension et/ou l'amélioration de réseaux métropolitains, tel que celui de Naples.

projet de TGV reliant Naples à Rome⁷⁹, sont à la base de la refonte de l'ensemble du réseau de transport en région Campanie (Chapitre 2).

En matière de valorisation du paysage, en particulier de la requalification des friches, l'intervention européenne est plus difficile à cerner, sur le plan financier comme sur le plan du cadrage d'ensemble. Elle se « matérialise » dans un premier temps par le biais de politiques destinées au tourisme et à l'environnement. En effet, absente du Traité de Rome, la politique de l'environnement va s'affirmer à partir des années 1970 à l'échelle européenne puis sera reprise par le niveau national au milieu des années 1980⁸⁰. C'est par cette double entrée, du tourisme et de l'environnement, que la patrimonialisation des paysages va d'abord s'incarner. Nous allons voir à travers l'exemple de la reconversion de l'ex-aire industrielle de Bagnoli, que cela ne rend pas l'identification de son poids financier plus aisé, que ce soit au niveau européen ou régional.

3.1 Le métropolitain de Naples : une « vitrine » de l'Europe

À l'échelle de la politique européenne, le transport urbain a longtemps été le « parent pauvre » de la politique commune des transports mais aujourd'hui il tend à prendre une nouvelle dimension. Parce qu'il est vu comme étant au service des villes et des aires métropolitaines et aussi comme moteur du développement économique et de l'attractivité. Dans un communiqué de la Commission à propos de la publication en 2007 du Livre Vert sur le transport urbain « *Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine* », la Commission reconnaissait qu'« il était temps d'inscrire la mobilité urbaine à l'ordre du jour de l'agenda européen et d'ouvrir un nouveau chapitre dans la politique commune des transports » (CE, Memo/07/319), alors même qu'elle ne possède aucune compétence propre dans ce domaine.

- **Un tour d'Europe des métropolitains cofinancés par les fonds structurels**

La région de Naples a très tôt bénéficié de l'aide européenne pour cofinancer son métro tout comme la plupart des métropoles classées en objectif 1 et dans une moindre mesure, celles d'objectif 2 de la politique de cohésion.

⁷⁹ Ce projet, initié dès les années 1980 par le biais d'études, aura le soutien de l'Europe dès 1994. En effet, la ligne haute vitesse Rome-Naples s'inscrit dans le cadre de l'axe ferroviaire 1, chargé de relier Berlin-Vérone/Milan Bologne - Naples - Messine - Palerme, du Réseau Transeuropéen de Transports (RTE-T), lancé dès 1996. L'investissement prévu pour relier Vérone à Naples atteint plus de 7 milliards d'euros (CE, 2005). Si en 2005, l'axe Rome-Naples est enfin opérationnel, ce projet aura connu nombre de retards dans la réalisation des travaux liés à la conjonction d'évènements divers.

⁸⁰ En 1993, on observe un processus d'institutionnalisation avec notamment la création d'une Agence Nationale de Protection de l'Environnement en Italie (Modugno, 1997).

Plusieurs métropoles européennes ont profité en effet de l'aide des fonds structurels pour renforcer leur réseau local et améliorer l'accessibilité de leur territoire. Par exemple, à Athènes, dans le cadre de l'organisation des jeux olympiques de 2004, ce sont huit nouvelles stations de métro et dix-sept trains qui ont été cofinancés par le FEDER et le Fonds de cohésion. La participation de l'Union européenne avait atteint près de 900 millions d'euros pour un coût global d'environ 1 600 millions d'euros⁸¹. Plus largement, dans un dossier spécial de l'Europe sur les résultats des fonds structurels pour la période 2000-06, Athènes - et son réseau métropolitain - faisait figure de « bonne élève » et « servait d'exemple de bonnes pratiques » (CE, Panorama, 2010⁸²). Ces termes de « bonne élève » ou de « bonnes pratiques » employés par la Commission européenne, qui ne sont pas cette fois sans évoquer les termes véhiculés dans la presse, ne sont pas anodins. Ils reflètent le processus actuel de *benchmarking* qui vise à comparer et mettre en concurrence les bénéficiaires des fonds structurels entre eux. Ces notions s'inscrivent également dans le cadre du processus d'évaluation et de la capacité même à dépenser les fonds structurels européens. De la même manière, l'Union européenne avait investi 140 millions d'euros pour la construction d'une ligne de métro reliant l'aéroport de Madrid en Espagne au centre ville. Et les exemples sont nombreux.

Les pays membres situés à l'est de l'Europe entrés respectivement en 2004 et 2007 bénéficient également des aides en faveur de l'extension et de l'amélioration de leur métropolitain. À Sofia en Bulgarie, d'ici 2013, l'objectif est de construire 7,1 kilomètres de nouvelles lignes de métro et onze stations et près de 157 millions de fonds structurels sont destinés à la construction de la Ligne 2 (Europa). En Pologne, à Poznań, l'Europe cofinance l'extension d'une ligne de tramway rapide. À Gdansk, c'est la ligne de train de banlieue qui est prolongée avec le soutien des fonds communautaires.

Mais les régions d'objectif 1 ne sont pas les seules à améliorer leur transports urbains par le biais des aides structurelles. Les régions d'objectif « compétitivité régionale et emploi » en profitent également. La région de Rome dispose pour la période de programmation 2007-13, pour son axe « accessibilité » qui vise à « promouvoir une mobilité intégrée et durable », de 136 millions d'euros pour rénover et améliorer le réseau de transports (métro, bus, etc.) (*Regione Lazio, PO FESR 2007-13*). À Rennes, en Ile-et-Vilaine, des fonds structurels, certes moins importants, sont prévus pour l'agrandissement du métropolitain (*Région Bretagne, PO FEDER 2007-13*).

⁸¹ Cette action est liée aux cinq projets phares prévus pour les jeux olympiques et vient soutenir un « programme d'investissement de 112 millions d'euros lancé par la Ville d'Athènes pour l'embellissement de la capitale ». Selon le maire, Dora Bakoyannis, ce programme « a été mené à bien à 93 % » (*Les Échos*, 13/08/2004).

⁸² Alors même que sous divers aspects, les JO d'Athènes sont souvent décrits comme une expérience pour le moins contestable en raison des coûts qu'ils ont impliqués, plus de six milliards d'euros.

Il faut souligner toutefois que l'apport des fonds pour des projets de type infrastructurel reste structurellement limité dans le cadre des régions de « compétitivité » ou autrefois d'objectif 2. Ce type de projet ne constitue pas une priorité, en termes d'infrastructures lourdes à cofinancer, pour l'Europe qui tend à orienter ses allocations vers des projets dits « innovants » et « compétitifs »⁸³. Reste qu'ils ne sont pas négligeables. Dans le nord de l'Angleterre, l'Union européenne avait cofinancé à hauteur de 24 millions d'euros l'extension de la ligne de métro de Newcastle Upon Tyne jusqu'à Sunderland.

Et à nouveau, au-delà des financements eux-mêmes, les enjeux d'image sont un incontournable : le guide pratique de la communication sur les fonds structurels pour 2000-06 proposé par la Commission européenne aux bénéficiaires des politiques structurelles présentait le projet de la ligne de métro de Newcastle Upon Tyne comme un « vecteur de publicité ». Il précisait qu'« un accord avait pu être conclu permettant de bénéficier gratuitement d'une rame de métro entièrement peinte à l'extérieur aux couleurs jaune et bleue de l'Europe et à l'intérieur des wagons, de quelque 32 espaces publicitaires [...] Le slogan de cette campagne visait à rapprocher le citoyen de l'Europe : *You are now sitting on a whole load of European money* (vous êtes assis sur une liasse d'argent européen) proclament les panneaux publicitaires situés au-dessus de la tête des passagers » (CE, Guide pratique de la communication sur les fonds structurels 2000-06, p.30) ! Sans aller jusqu'à ces extrémités d'humour britannique, au-delà de l'aide apportée à l'extension des lignes de métro et de la volonté de désenclaver le territoire, l'Europe affiche sa présence dans la réalisation même des projets, à travers l'utilisation récurrente de l'art urbain (Chapitre 2).

Tous ces exemples permettent d'argumenter en faveur de l'idée que le métropolitain représente une vitrine pour l'Europe sans omettre le fait qu'il permet aux villes européennes elles-mêmes, à la fois de « rayonner » et de conforter leur place au niveau européen.

- **Les fonds structurels et le projet régional du métro de Naples**

Loin d'être exceptionnelle ou à l'inverse « en retard », la région de Naples est ici totalement « dans les normes »/« banale » voire avant-gardiste. Pour la période de programmation 2000-06, les fonds structurels alloués prévus pour l'extension et l'amélioration du métro napolitain affichaient 436,4 millions d'euros pour un projet dont le montant global⁸⁴ est estimé à 9 140

⁸³ Cette situation était vraie dans l'ancien objectif 2 et encore plus dans l'actuel « compétitivité ». Il suffit de prendre pour exemple le cas de l'Île-de-France, en particulier de la Seine-Saint-Denis qui, déjà, pour la période de programmation 2000-06 avait rencontré des difficultés à faire cofinancer par le FEDER les travaux du tramway par exemple.

⁸⁴ Ce montant a été réévalué. En effet, initialement le coût global du projet atteignait 7 957 millions d'euros.

millions d'euros pour la période 2000-15 (*Regione Campania*, 2008). Ce projet vise plus particulièrement l'extension et la requalification de 170 km voies ferrées et 127 stations dans l'ensemble de la région mais également l'intégration des modes de transports à travers le système *Unico Campania* qui permet à l'utilisateur d'utiliser le même billet pour différents moyens de transports connectés entre eux. L'extension des lignes du métro régional campanien a bénéficié d'environ 80% des fonds structurels de la mesure 6.1 « système régional intégré des transports » (436,4 millions d'euros), ce qui est considérable pour la seule période de programmation 2000-06.

En effet, parmi les régions italiennes d'objectif 1, la région Campanie est celle dont les fonds destinés aux « réseaux et nœuds de services » ont de loin été les plus importants⁸⁵. D'ailleurs, on peut signaler que les fonds dépensés pour le métropolitain pour la période 2000-06 ont largement dépassé les 436 millions d'euros initialement prévus. Dario Gentile, responsable d'études à l'ACAM (Agence pour la mobilité durable en région Campanie) affirmait ainsi que ce sont finalement 751 millions d'euros qui ont été dépensés pour les travaux du métropolitain pour la période 2000-06 (ACAM, 2008) sur un montant global de 2 800 millions d'euros dépensés pour la période 2000-06 (*Tab.1.9*).

Tab.1.9
Les ressources du projet de métropolitain régional (2000-06) (en millions d'euros)⁸⁶

Coût total estimé du projet (sur la période 2000-2010)	Fonds dépensés nationaux et régionaux pour la période 2000-06	Fonds européens dépensés sur la période 200-06 (FEDER)
9 140	2 049	751

Source : *Regione Campania*, 2010.

En fait, ce soutien de l'Europe à la région Campanie n'est pas récent. En effet, si nous remontons dans le temps, depuis l'institution du FEDER, l'Europe a toujours soutenu la politique des transports urbains en région Campanie. Elle a notamment participé au cofinancement du métro en faveur du désenclavement du territoire.

Entre 1975 et 1988, l'Italie consacrait 25,9% des engagements européens aux transports soit 2 166 millions d'écus et sur la même période, les engagements en région Campanie pour les projets d'infrastructures (transports, télécommunications, environnement, etc.) atteignaient, quant à eux, plus de 2 718 millions d'écus, soit 89% du montant global alloué. À titre

⁸⁵ Avec plus de 436 millions d'euros d'engagements européens pour son axe « réseaux et nœuds de services », la région Campanie se situe devant la région des Pouilles (277 millions d'euros), la région Sardaigne (215 millions d'euros), la région Sicile (215 millions d'euros), la région Calabre (198 millions d'euros) et la région Basilicate (93 millions d'euros).

⁸⁶ Depuis le 1^{er} août 2008, 3 292 millions d'euros ont été prévus dans le cadre d'un accord de programme cadre État/Région.

d'exemple, les stations ferroviaires Chiaia et Montesanto de la ligne funiculaire ont été cofinancées dès cette époque par le FEDER à hauteur de trois millions d'écus (CE, *ERDF*, 1984). Mais cet affichage « pro-métro » doit être relativisé. En effet, plus que les infrastructures de transports liées au rail, ce sont à cette époque essentiellement des routes et autoroutes qui ont été cofinancées avec l'idée de désenclaver et de décongestionner la ville. Ces actions s'inscrivaient le plus souvent dans le cadre de l'Opération Intégrée en faveur de Naples, étroitement liée à l'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno (Chapitre 4).

À partir de la réforme des fonds structurels de 1988, les programmes opérationnels campaniens successifs ont toujours largement pris en considération la politique des transports et en particulier celle du métropolitain. La succession des termes utilisés montre d'ailleurs une évolution de la vision du partenariat Europe/Région en matière de transport : on parlera dans un premier temps de « désenclavement », puis de « communication », de « réseaux et nœuds de services » pour enfin aborder aujourd'hui les transports sous le terme d' « accessibilité et transports ». Cette dernière formule recouvre notamment les technologies de l'information et de la communication (TIC) (*Fig.4.3, p.296*).

Pour la période 1989-93, l'axe qui vise les transports correspond au « désenclavement ». Avec plus de 180 millions d'écus engagés, soit environ 24% du montant total alloué à la Campanie, dont 131 millions pour le secteur ferroviaire, l'idée ici est de rompre avec l'isolement de la région, de la ville et d'achever les actions engagées à travers l'Opération Intégrée en faveur de Naples. Le Cadre Communautaire d'Appui (CCA) 1989-93 pour les régions italiennes d'objectif 1 évoquait « la réalisation d'un système combiné de transport ainsi que toute mesure visant à rationaliser et rendre plus rapide les transports dans la zone métropolitaine de la Campanie [...] qualifiée de « hautement prioritaires » (CCA 1989-93 Italie, p.39). Toutefois, malgré ce qualificatif, le métro de Naples restait avant tout une priorité locale/régionale et ne constituait pas une « priorité nationale » comme peut l'être à la même époque celui d'Athènes, qui bénéficiait quant à lui déjà d'une ligne budgétaire de 178 millions d'écus dans le plan de financement prévisionnel pour 1989-93 (CCA 1989-93 Grèce, p.53). La Ligne 1 du métro, sur laquelle nous reviendrons plus longuement dans le chapitre 2 - dont les travaux ont pris du retard au début des années 1990 - se trouvait au cœur des actions prévues⁸⁷.

⁸⁷ L'arrière pays a également été soutenu par les fonds structurels puisque 30% du FEDER ont été engagés pour une meilleure accessibilité, mais ces aides ont principalement soutenu la construction de rocades et de réseaux routiers.

Pour la **période 1994-99**, l'axe est renommé « communication »⁸⁸. Il représente 22% des engagements prévus en région Campanie, soit 336 millions d'écus (fonds européens, nationaux et régionaux confondus). Dans le cadre de cet axe et de sa mesure « ferroviaire », plusieurs actions de l'intervention extraordinaire ont été achevées ou prolongées. Le coût total (Fonds européens, nationaux et régionaux) de la mesure avoisinait les 271 millions d'euros (dont 31,4% de subventions européennes) et visait à « décongestionner le trafic dans l'agglomération de Naples, à améliorer le potentiel du système de transports sur fer et détourner le transport privé et routier vers le transport ferroviaire » (*PO Campania*, 1995). Dans ce cadre, ce sont soixante-sept interventions qui ont été réalisées au 31 décembre 2002. Parmi les opérations effectuées⁸⁹, on trouve de fortes articulations avec le plan des transports communal puis régional que nous évoquerons dans le chapitre 2, comme des opérations technologiques et de maintenance pour le trafic entre les stations Gugliano, Melito et Aversa ou la liaison entre les Lignes ferroviaires Cumana et Circumflegrea en pointillés rouges sur le document 1.2.

En outre par rapport à la période de programmation précédente (1994-99), si les engagements européens ont doublé, on constate que les transports ferroviaires n'ont pas été les premiers bénéficiaires de cette hausse⁹⁰. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette baisse relative du montant des aides européennes destiné au « rail ». L'intérêt grandissant de la Communauté européenne mais aussi des pouvoirs publics nationaux et régionaux pour le cofinancement d'« infrastructures autres », en particulier des systèmes portuaires et aéroportuaires déjà présents auparavant. Ces infrastructures seront considérablement renforcées durant les périodes 2000-06 et 2007-13. On peut supposer également un rééquilibrage des engagements entre les opérations financées pour l'aire métropolitaine de Naples et l'arrière pays⁹¹. Malgré ces évolutions, les actions cofinancées par les fonds structurels durant cette période pour le métro de Naples s'inscrivent dans la continuité du programme précédent avec comme enjeu majeur toujours la Ligne 1.

⁸⁸ Cet axe est subdivisé en trois sous mesures : « routes », « ferroviaires » et « autres infrastructures ».

⁸⁹ Le Programme opérationnel soutient aussi le doublement de la ligne ferroviaire Pomigliano-S. Vitaliano, la nouvelle ligne à double voies S. Giorgio-Volla, différents travaux liés au métropolitain de Naples.

⁹⁰ L'axe « infrastructures de support économique » qui comprend les ressources hydriques, les interventions pour le développement énergétique, l'environnement, la recherche et l'innovation bénéficiera de cette hausse. Voir chapitre 4.

⁹¹ Cette période correspond en effet à la fin du Programme intégré méditerranée (PIM) campanien conçu pour soutenir les régions méridionales d'Italie, de Grèce et de France face à l'entrée dans la Communauté européenne de l'Espagne et du Portugal en proie à de fortes difficultés structurelles (Chapitre 3). Ainsi, la mesure 1.1 « routes » de l'Axe « communication » bénéficie d'un engagement quasiment égal à celui de la mesure 1.2 « ferroviaires ».

Doc.1.2 Les lignes Cumana et Circumflegrea



Source : S.E.P.S.A. S.p.A (Società Concessionaria Pubblici Servizi Ferroviari e Automobilistici)

C'est à partir de la **programmation suivante 2000-06** que le métro de Naples a été véritablement considéré comme une priorité par la programmation Europe/État/Région, c'est-à-dire avec quelques trois ans de retard par rapport à la programmation locale (le plan local des transports a été adopté en 1997). Les montants engagés (436 millions d'euros puis finalement 751 millions de dépensés) ont été multipliés par six par rapport à la programmation précédente ! Certes, améliorer l'accessibilité du territoire peut être une raison de l'intérêt grandissant pour l'essor du métro de Naples, mais on peut supposer que la convergence d'évènements à l'échelle européenne comme aux niveaux national et régional a joué considérablement. L'adoption successive du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) (1999) qui prône le développement polycentrique comme facteur de croissance et le Livre blanc sur la politique commune des transports (2001), conjugués à l'échelle nationale au processus de fédéralisme administratif lancé en 1997, puis à la réforme des transports publics locaux en 2002, jouent sur l'intérêt porté au système métropolitain régional (Chapitre 2).

On peut supposer aussi une dynamique locale/régionale, avec un effet du passage de la problématique du métro de la Commune à la Région, nous y reviendrons là aussi dans le

chapitre 2. D'ailleurs l'intitulé de l'axe « réseaux et nœuds de services » du Programme opérationnel 2000-06 présente dans une certaine mesure l'évolution des priorités régionale, nationale et européenne dont la volonté officielle est de s'inscrire dans la dimension encouragée par l'Europe : celle du polycentrisme.

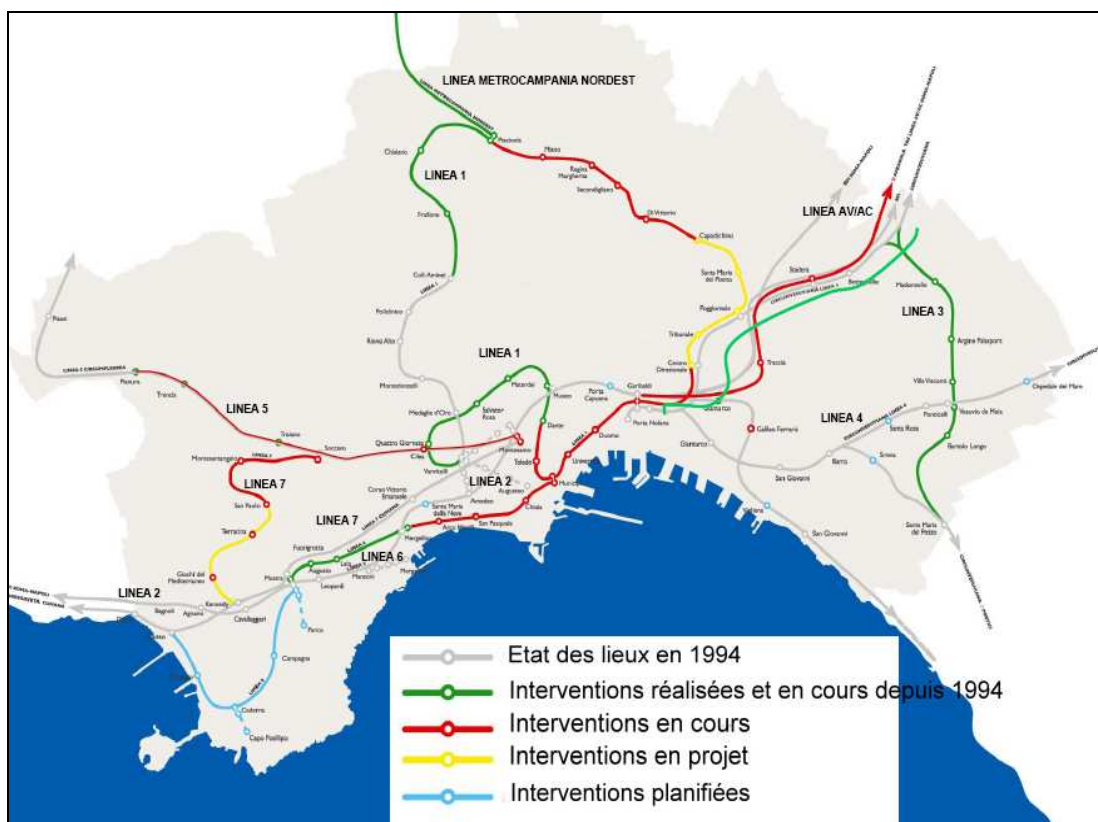
Enfin, pour **la période 2007-13**, le métro, largement porté par la Région de Naples, se trouve être encore au cœur des attentions européennes et appartient aux « grands projets »⁹² prévus par le Programme opérationnel campanien. Parmi les opérations prévues dans ce projet intitulé *La cura del ferro continua* (la thérapie du fer continue)⁹³, on trouve l'extension de la Ligne 1 entre les stations Garibaldi et le Centre directionnel ; l'extension de la ligne 6 entre les stations San Pasquale et Municipio déjà en travaux ou encore le métropolitain en direction de Salerne. Les objectifs visés par l'Union européenne et le Programme opérationnel en matière de transport restent le désenclavement du territoire et plus récemment, la préservation de l'environnement par le biais de transports plus propres dans un idéal de « compétitivité ». Les montants prévus pour le métropolitain régional dépassent 450 millions d'euros sur un total d'1 200 millions d'euros destinés à l'axe « accessibilité et transports ». Le métropolitain représente en Campanie de loin le premier poste de dépense devant les projets de corridors européens (295 millions d'euros). Le projet se complète par des fonds nationaux et régionaux divers : par exemple, la contribution du Fonds pour les zones sous utilisées (FAS) atteint 351 millions d'euros.

En matière de réalisation, il reste difficile de cartographier l'aide apporté par les fonds européen de développement régional tant les travaux ont été nombreux et concernent l'ensemble du métropolitain. Toutefois, un état des lieux des travaux réalisés sur le métropolitain par période peut donner une idée des actions cofinancées par la politique de cohésion (*Doc.1.3*). En particulier, la ligne 1, qui relie le centre de Naples aux quartiers Nord-est et dont les travaux ont initialement démarré au début des années 1980 et qui est encore en cours de réalisation aujourd'hui, a toujours bénéficié des fonds européens soit pour sa construction, l'entretien du matériel ou encore la construction des stations.

⁹² Dans le cadre du Programme opérationnel, le FEDER et le Fonds de cohésion peuvent financer des dépenses connexes à une opération comprenant une série de travaux, d'activités ou de services visant à réaliser une action unitaire précise de nature technique ou économique, dont la finalité est clairement identifiée et dont le coût total est supérieur à 25 millions d'euros pour les projets liés à l'environnement et 50 millions d'euros pour les autres secteurs (*Regione Campania*) (Chapitre 3).

⁹³ On retrouve également cette terminologie dans le cadre des travaux du métropolitain de Rome, voir la thèse d'Aurélien Delpirou, sur le transport à Rome, 2008.

Doc.1.3 État de réalisation des travaux du métropolitain à Naples



Source : Regione Campania, 2008.

Au terme de ce rapide survol, ce qui est frappant, c'est le niveau d'engagement de l'Europe mais aussi sa variabilité en fonction des projets et des territoires. Les financements apparaissent comme étroitement liés aux intérêts européens, qui jouent semble-t-il de façon active au-delà du simple classement opéré par l'intermédiaire des divers indicateurs (PIB par habitant, chômage ...). À Naples, cette présence est forte et visible, mais l'est-elle tant que cela comparée à Athènes ? Point notable, à la lecture des quatre *Rapports sur la cohésion économique et sociale* publiés depuis 1996, on constate l'absence de référence au métro de Naples, au contraire du métro d'Athènes cité une fois dans le premier Rapport (1996) et trois fois dans le quatrième Rapport (2004) avec les métros de Lisbonne, Dublin et Bilbao. On peut donc supposer que le contexte général, comme l'organisation d'un événement international (tel que les jeux olympiques pour Athènes) influence le montant des subventions européennes ou en tous cas leur notoriété. À cet égard, même si c'est sans commune mesure avec les jeux olympiques, l'organisation du G7 à Naples⁹⁴, en 1994, n'avait-elle pas joué comme effet de

⁹⁴ Dont le rôle déclencheur a été souligné par de nombreuses recherches, nous y reviendrons dans le cadre du chapitre 2.

levier pour obtenir des fonds ? On peut également supposer que l'absence de compétences de l'Union européenne l'oblige à trouver des « scènes » sur lesquelles elle peut affirmer sa présence par le biais de sa participation financière et le métro en est une.

3.2 L'Europe et la patrimonialisation des paysages. Une plus faible lisibilité des fonds alloués

Si l'Europe s'investit fortement et de façon lisible, tant concrètement que sur le plan financier dans les politiques de transports, comment se positionne son investissement en matière de valorisation du paysage et plus particulièrement dans le cadre de la requalification des friches ? Aborder la question des rapports entre l'Europe et la valorisation des paysages en région Campanie pose nombre de difficultés. L'arrivée de la « manne européenne » apparaît cette fois peu visible, voire opaque, ce qui n'est pas sans risque pour l'image de la région à l'extérieur et tout particulièrement... à Bruxelles.

- **La protection et la sauvegarde des paysages. Une politique difficile à quantifier**

Pour saisir la présence européenne dans les politiques de requalification des paysages, il convient en premier lieu de définir quelques clés de lecture. Deux lectures de la « manne européenne » sont en effet possibles :

Soit suivre **les grands axes des programmes opérationnels, les « grandes lignes »**. Cette première approche a le mérite de dégager les priorités officielles, celles par exemple liées à la nécessité de répondre aux objectifs du développement durable, à la stratégie de Göteborg. Cependant cette approche a des limites.

En effet, contrairement aux transports, l'apport des fonds structurels pour la politique de patrimonialisation des paysages est difficile à quantifier puisqu'il fait l'objet de projets dispersés (à travers les Projets intégrés territoriaux par exemple) et d'aucune mesure directe d'intervention de l'Union. Le processus de patrimonialisation se trouve dès lors à la croisée des grandes politiques sectorielles et spatiales liées essentiellement au tourisme et en ce qui concerne en particulier une friche comme Bagnoli mais aussi d'autres cas, à la protection de l'environnement (pollutions atmosphériques, des sols, etc.). Par exemple, la mesure en faveur de la « valorisation touristique » va couvrir à la fois la requalification d'un site naturel, historique et le financement d'infrastructures visant à recevoir les touristes (auberges, hôtels ...). Cette situation rend difficile à identifier les financements européens attribués aux projets portés, qui s'inscrivent très souvent dans le cadre de Projets intégrés territoriaux (PIT). Dans le cadre de la programmation 2000-06, on peut ainsi estimer le nombre d'actions en faveur du

patrimoine dans le cadre des PIT, à plus de 2000, à l'inverse, du métropolitain où les actions financées porteront sur des stations, la construction de lignes et s'inscrivent surtout dans le cadre d'un projet global et défini.

Ces thématiques sont présentes dans la mise en œuvre de la politique de cohésion (et à un moindre degré, dans les Programmes intégrés méditerranéens (PIM)), favorisés ces dernières années par l'élan porté au concept de « développement durable ». La politique paysagère s'inscrit donc dans un répertoire hétérogène d'actions qui recouvre à la fois le patrimoine naturel et culturel, historique ... sans jamais réellement le définir puisque les engagements européens interviennent ponctuellement sur des projets présentés par les bénéficiaires potentiels des fonds structurels.

Soit à l'inverse, **pour tenir compte de l'éparpillement des actions, nous pouvons aussi partir précisément d'un projet** et reconstruire sa localisation dans le labyrinthe des axes, sous-axes et mesures. Nous avons ici tenté l'exercice à partir du cas de la requalification urbano-industrielle de la friche de Bagnoli, représentatif des difficultés à identifier les dépenses contrairement au métropolitain.

Or nous le verrons, ce sont deux lectures opposées qui se dégagent de ces deux façons de lire l'engagement financier de l'Europe.

- **Suivre les grands axes : la Campanie à la remorque des financements européens ?**

Si nous suivons d'abord la première piste, celle des grandes lignes du contenu des programmes opérationnels de la région Campanie depuis la réforme des fonds structurels (voir même avant, au travers du PIM), l'impression première est celle de l'émergence progressive de la problématique paysagère et patrimoniale. Elle permet à la région de capter des fonds mais aussi à l'Europe de s'approprier une politique émergente, qu'elle ne considère pour le moment pas comme une priorité pour la réalisation du grand marché.

Partant d'un budget relatif à 10% des montants engagés pour la **période 1989-93** (soit plus de 82 millions d'écus), la part liée aux « activités touristiques, culturelles et naturelles », qui s'inscrit certes dans un cadre plus large que celui du patrimoine, atteindra 30% du montant global alloué à la Campanie (soit plus d'un milliard d'euros) pour la période de programmation 2007-13. On peut ici se risquer à parler d'une forme d'opportunisme à double sens autour des politiques patrimoniales. En effet, suite au processus de régionalisation qui bascule les compétences liées à la protection et à la valorisation du paysage aux Régions, Simonetta Volpe, fonctionnaire à la Région Campanie, membre du comité de rédaction du

Plan Territorial Régional de la Campanie, admet clairement que le PTR a été dans un premier temps, « bâti dans l'optique de pérenniser les fonds structurels pour la période 2007-13 ». Antonio Di Gennaro, agronome et spécialiste du paysage campanien a conforté le témoignage de Simonetta Volpe à propos du PTR témoignant « du caractère avant tout technico-économique et social sans prise en compte des ressources territoriales. L'objectif premier visant à capter les fonds structurels » (Di Gennaro, entretien du 02/02/2006).

Les politiques liées au tourisme et à la protection de l'environnement, qui garantissent le maintien d'une politique de patrimonialisation des paysages, vont dès lors tenir une place de plus en plus croissante au fil des périodes de programmation, au point de voir leurs enveloppes financière multipliées par douze entre les **programmations 1994-99 et 2000-06**, soit au moment même où le SDEC est adopté en 1999. Mais l'importance de l'enveloppe financière n'est pour autant pas associée à une ligne directrice, un projet défini.

À partir des grands axes et des mesures qui composent les Programmes opérationnels : « soutien au développement du micro entrepreneuriat dans les parcs régionaux et nationaux », « promotion et valorisation intégrée dans les systèmes des Biens culturels » ou encore le « soutien au développement des entreprises de la filière des biens culturels », etc., les fonds ont donc été dépensés au gré des actions présentés par les porteurs de projets. Ce sont principalement les fonds engagés sur ces types d'actions qui ont été les moins bien dépensés depuis l'institution du FEDER (13% des fonds dépensés dans le cadre de la mesure destinée à la requalification et à la valorisation des paysages). Le manque de coordination entre les acteurs institutionnels, les rapports quelques fois houleux entre les instances locale et régionale, la méconnaissance de la programmation européenne, les outils utilisés (PIT) sont autant d'éléments de réponses apportés à cette sous utilisation des fonds structurels, ce qui n'a pas encouragé l'Europe à financer davantage la patrimonialisation des paysages.

- **L'apport financier pour la reconversion industrielle du site de Bagnoli. Quelle visibilité ?**

Prenons maintenant les choses par le bas, par les projets et cherchons à remonter le fil des financements. L'exemple de l'ex-aire industrielle de Bagnoli nous intéresse ici plus particulièrement. Cette friche, comme celles de Volklingen⁹⁵, du Hainaut, etc., appartient dans

⁹⁵ Complexe de 60 hectares environ, le site industriel de Volklingen désaffecté depuis 1980, a été classé en 1994 au patrimoine mondial de l'Unesco. Le montant total des engagements pour la requalification du site a atteint plus de 33 millions d'euros. Dans le cadre de la programmation 1994-99 de la politique régionale européenne pour la région Sarre, l'aide des fonds structurels a atteint environ 17 millions d'euros. Un centre d'affaire, une salle de spectacle, des espaces pour les manifestations culturelles composent le site, qui garde son caractère industriel (CE, 1994, Application de l'article 151§4 du Traité CE : l'utilisation des fonds structurels dans le domaine de la culture pendant la période 1994-99, p.6, SEC(2004)237).

une certaine mesure à l'histoire industrielle présente en Europe même s'il faut nuancer, du fait du caractère identitaire avant tout local et régional du site. Dans cette optique l'Europe s'est engagée dès les années 1990 en faveur des actions menées pour sa requalification, après avoir en tant que marché commun de l'acier, participé à sa fermeture. Bagnoli est surtout un exemple intéressant car c'est un site phare de l'action municipale, identifié comme tel dès le début des années 1990. En principe, on s'attendrait à ce que le constat que nous venons de faire au niveau général, celui d'un opportunisme de la Région qui se « collerait » aux préoccupations européennes pour capter les fonds, se retrouve ici. En fait, il n'en est rien.

L'apport financier de l'Europe en faveur de la requalification du site est certes ancien et s'inscrit en deux étapes : la dépollution/bonification des sols et le soutien aux actions de requalification (métropolitain, parc urbain, parc des sports, valorisation de l'archéologie industrielle ...). Le coût total du projet de requalification de l'aire de Coroglio-Bagnoli (bonification et requalification) serait estimé à 1 220 millions d'euros (Rodrigues-Malta, 2006, p.30).

La dépollution/bonification du site : l'impossible comptabilité :

En 2009, pour achever la bonification des terrains qui représentait environ 35% de l'aire industrielle, 175 millions d'euros étaient encore nécessaire sur une enveloppe globale qui n'a jamais été définie. Or, selon Mariano Malvano, membre du Conseil Municipal de Naples, les fonds issus de l'Accord de programme cadre (31/02/2007) qui envisageait 44 millions d'euros, étaient considérés comme insuffisants (*Cronaca di Napoli*, 26/01/09). À y regarder de plus près, les fonds destinés à la bonification du site avoisinaient pourtant, selon le Programme cadre lui-même, plus de 135 millions (*APQ Bagnoli-Piombino*, 2007, p.37). À l'échelle nationale, les fonds alloués à la dépollution des sols ont aussi été conséquents depuis la fermeture du site.

Fin 2009, le rapport de la Cour des Comptes italienne sur la bonification des sols et la requalification environnementale de l'ex-site industriel de Bagnoli-Coroglio estimait que la disponibilité des fonds pour l'intervention de dépollution des sols depuis 1996 (premier plan de récupération du site) s'élevait à plus de 259 millions d'euros répartis comme suit : environ 196 millions de fonds nationaux, 46 millions de fonds européens, 17 millions de fonds en provenance d'autres acteurs. Mais les fonds ont rencontrés d'importantes difficultés d'absorption. Par exemple, la loi financière n°388/2000 prévoyait encore plus de 75 millions d'euros pour la bonification des sols. Le même rapport de la Cour des Comptes signalait que sur la période 2001-03, seuls 7,5 millions avaient alors été payés (*Corte dei Conti*, 2009, p.50).

Au cœur même des décisions institutionnelles nationales et régionales, les montants varient, en particulier en ce qui concerne les Accords de programme cadre. Par exemple, entre le Programme cadre de 2003 et celui de 2007, on peut noter une augmentation de 86% des montants nécessaires à la bonification du site de Bagnoli ainsi qu'un réajustement des travaux de bonification (*Corte dei Conti*, 2009, p.22-23) (*Tab.1.10*).

Tab.1.10
Plan financier de bonification et de récupération environnementale de l'aire industrielle de Bagnoli

	Projet	Fonds de financement	Montant en 2003	Montant en 2007
Article 2 de l'Accord de programme	Bonification du site : préparation du site, démolition, dépollution des eaux souterraines, etc.	État Loi 388/2000	45 992 794	29 171 973
	Transports et dépôt des déchets, conditionnement et retraitement		15 433 094	22 583 693
	Supervision et contrôle, dépenses techniques de projets, etc.		-	8 340 000
	Dépenses imprévues		6 889 462	6 463 508
	Réalisation de diaphragmes en plastiques		-	8 500 000
	Démolitions d'implants et d'édifices relatifs aux déchets produits, etc.		6 743 824	-
	Total		75 059 174	75 059 174
	Construction de décharges, colmatage, etc.		15 000 000	-
	Mise en sécurité de la crête de Pausilippe à travers la réutilisation des matériaux en provenance de la bonification	FEDER PO 2000-06 Mesure 1.8	-	14 325 874
	Agrandissement des dépôts de matériaux en phase de retraitement		-	674 125
	Total		15 000 000	15 000 000
	Conservation du mobilier archéologique industriel	<i>Bagnolifutura</i> « <i>Project financing</i> »	17 321 000	17 321 000
	Total		17 321 000	17 321 000
Article 4, Par. 1 de l'Accord de programme	Colmatage, traitement des parties restantes, etc.	Ministère de l'environnement	-	50 000 000
	Réalisation d'activité accessoire à Bagnoli et Piombino	Assignation CIPE du FAS (État)	-	50 000 000
	Bonification des fonds marins de Bagnoli-Coroglio	FEDER PO 2000-06 Mesure 1.8	-	15 600 000
	Total			115 600 000
Article 3 de l'Accord de programme	Bonification de l'Arenile Bagnoli-Coroglio	FEDER PO 2000-06 Mesure 1.8	-	15 483 503
Article 4 Par. 5 de l'Accord de	Mise en sécurité des sédiments dangereux du Port de Naples, etc.		43 997 790	24 000 000

programme				
	Total général de l'opération		151 377 864	282 763 677

Source : *Corte dei Conti*, 2009, p.22-23.

Ces fonds, qu'ils proviennent de l'Europe, de l'État ou de la Région, concernaient donc uniquement la dépollution des sols. Ce premier aspect pointe d'ores et déjà la difficulté de lecture des chiffres présentés, variables selon les apports scientifiques, politiques et de la presse.

Sous l'angle de l'apport européen à présent, depuis la période de programmation 2000-06, l'action de l'Europe s'est en premier lieu portée sur la dépollution des sols puis sur leur requalification pour un montant global estimé à environ 45 millions d'euros. Absentes de la deuxième programmation des fonds structurels 1994-99, c'est donc principalement dans le cadre du Programme opérationnel 2000-06 que les actions de dépollution puis de reconquête du site vont s'inscrire. En effet, faute d'accords et de plans approuvés rapidement par les autorités régionales et nationales en faveur de la bonification, l'Europe a retardé l'arrivée des fonds structurels sur le territoire, approuvant leur présence seulement dans le Programme opérationnel 2000-06. Dans ce cadre, ce sont plus de 30 millions d'euros qui étaient notamment destinés à la bonification des sols de Bagnoli.

Il est donc difficile d'évaluer précisément la « part de l'Europe » car si nous connaissons les montants engagés des fonds européens, il reste compliqué de connaître les dépenses absorbées tant les travaux de dépollution des sols se sont heurtés à d'importants obstacles (institutionnels, opérationnels, etc.). Les retards pris dans cette première étape de la requalification du site ont d'ailleurs eu un impact direct sur la seconde étape, celle de la valorisation du site, nous y reviendrons (*Photographie 1.1*).

Les actions ciblées dans le Programme opérationnel 2000-06, suite à l'adoption du plan de récupération du site en 1997, visaient la décontamination du site et c'est précisément à ce moment que les fonds ont été débloqués. Le site de Bagnoli bénéficiait alors de la mesure 1.8 « programme d'assainissement des zones contaminées » dotée de plus de 155 millions d'euros de fonds structurels, qui s'inscrivait plus généralement dans le cadre du Plan régional de bonification des sites contaminés, adopté en 2002. D'après le Programme Cadre 2007, ce sont plus de 30 millions de fonds européens, issus de la mesure 1.8 qui auraient été destinés à la dépollution du site. Ce n'est pas négligeable, mais comparé au coût total du projet (1 220 millions d'euros), comparé aussi au montant total du POR Campanie à cette époque (2 775 millions d'euros pour le FEDER), ce n'est en rien une priorité. En outre, les dépenses liées à

cette mesure ont été peu importantes puisque sur les 155 millions d'euros, seuls 2,3 millions ont été payés en septembre 2004 (*Regione Campania*, 2004).

Photographie 1.1
Travaux de bonification (en cours) du site industriel de Bagnoli



Source : <http://www.bagnolifutura.it>, décembre 2008.

Les temporalités sur l'arrivée des financements européens sur Bagnoli posent donc plusieurs questions : pourquoi le site n'a-t-il pas été inséré plus tôt dans les orientations stratégiques du Programme opérationnel 1994-99 ? Quelles ont été les positions de l'État et de la Région au moment des négociations du Programme opérationnel 1994-99, au moment même où le site fermait ses portes ? L'échelle nationale, c'est-à-dire l'État, mais aussi l'IRI ne souhaitaient-ils pas cofinancer la dépollution du site ? Ou bien procéder à cette dépollution, seuls, sans l'aide de l'Europe ?

La valorisation du site : une meilleure visibilité des montants ?

Ce n'est que depuis peu que les fonds, notamment européens, sont réorientés sur la deuxième phase du chantier de Bagnoli, la valorisation du site. Cette valorisation passe notamment par le financement des projets de requalification des anciens bâtiments industriels ou des projets nouveaux tels que le musée des sciences, le métropolitain, le parc des sports, etc.

Pour la période de programmation 2007-13, Bagnoli appartient enfin officiellement aux « grands projets » du Programme opérationnel campanien dont les financements doivent être supérieurs à 50 millions d'euros. Dans ce cadre, le montant des fonds devient dès lors plus

facile à repérer. Par exemple, le 15 décembre 2009⁹⁶, la Commission européenne donnait son accord pour le financement de la réalisation du Parc Urbain de Bagnoli, pour un montant de 76 millions d'euros. Concrètement, la plupart des interventions, outre celles achevées, s'inscrit dans le « grand projet » et vise à compléter le processus de reconversion, dont les résultats commencent à être visible (Chapitre 2).

Mais sur le plan financier, Bagnoli est aujourd'hui encore dans une situation confuse, voire même dans la tourmente. La fin de l'année 2009 et le premier semestre 2010 se sont annoncés comme étant particulièrement tumultueux. Le rapport de la Cour des Comptes italienne publié en novembre 2009, la visite d'euro-parlementaires le 4 mars 2010 se sont présentés encore comme peu encourageant pour l'achèvement des travaux de requalification urbaine. Afin de mieux saisir l'ambivalence de l'intervention européenne, revenons un instant sur ces événements, inscrits dans un contexte bien particulier, celui de la campagne électorale régionale de 2009 qui a vu au final le basculement de la Région à droite.

En novembre 2009, la Cour des Comptes avait publié un rapport intitulé « plan d'achèvement de l'assainissement et de la requalification environnementale de l'ancien site industriel de Bagnoli-Coroglio », qui mettait en évidence les carences de réalisation des opérations sur le site. Ce rapport pointait notamment l'aspect financier, les carences institutionnelles et opérationnelles. Il mettait en évidence les grands retards dans la réalisation de la transformation urbaine. Selon le rapport, les mécanismes de réalisation sont inadéquats par rapport aux différents niveaux institutionnels. D'un point de vue pratique, les travaux d'assainissements sont bloqués en raison de l'insuffisance de décharges disponibles pour le stockage des déchets. Les retards accumulés dans la transformation urbaine du site de Bagnoli auraient même manqué de modifier le projet de reconversion⁹⁷.

L'une des conséquences directes de ce rapport est la visite d'euro-parlementaires le 4 mars 2010 suivie d'une question écrite au Parlement européen le 17 mars 2010 de Luigi de Magistris (ALDE) qui évoquait lors de la session, le « gaspillage important de fonds communautaires pour la requalification de l'ancien site industriel de la zone de Bagnoli ». Il s'interrogeait sur les mesures que la Commission pouvait prendre « pour s'assurer que les financements européens utilisés par la région de Campanie pour la requalification de l'ancienne zone industrielle de Bagnoli avaient été utilisés correctement et avaient atteint les objectifs visés? » (Luigi de Magistris, mars 2010). En réponse, la Commission assurait qu'une

⁹⁶ Alors même que le rapport de la Cours des Comptes mettait le feu aux poudres sur la sous utilisation des fonds.

⁹⁷ En effet, « sur les espaces laissés vacants, on a vu se développer des événements artistiques spontanés, qui risquaient de devenir permanentes et de remettre en question la logique d'ensemble du projet initial » (Di Ciommo, 2005, p.127).

fois le rapport final du POR campanien serait approuvé par le Comité de suivi du PO et notifié à la Commission, « elle procéderait à des contrôles complémentaires sur l'éligibilité des dépenses, si elle le jugeait nécessaire. Lors de l'examen des documents de clôture, la Commission prendra en considération le rapport de la Cour des Comptes italienne sur les interventions de bonification du site de Bagnoli » (CE, 19 mai 2010). Mais le 3 juin 2010, Luigi de Magistris n'en reste pas là et repose une question au Parlement qui concerne cette fois-ci les violations avérées des normes en matière de marchés publics sur le site industriel de Bagnoli :

La Commission peut-elle fournir davantage d'informations concernant les irrégularités constatées en matière de marchés publics? Peut-elle dire en quoi consiste concrètement la correction financière proposée? A-t-elle l'intention d'effectuer d'autres contrôles, que ce soit pour la période 2000-2006, compte tenu des résultats du contrôle par échantillons du mois de mai 2009, que pour la période 2007-2013, pendant laquelle sont prévues d'autres interventions du FEDER pour la requalification environnementale de l'ancien site industriel de Bagnoli (priorité no 1 "Environnement et attractivité culturelle et touristique" et no 6 "Requalification urbaine et qualité de vie")?

(Luigi de Magistris, juin 2010)

Le 29 juin 2010, en réponse à Luigi de Magistris, la Commission donnait les premières conclusions de la visite d'audit réalisé le 4 mars. La Commission signalait ainsi que les auditeurs avaient constaté quelques irrégularités issues de modifications des travaux imprévus dans les contrats initiaux et que « ces modifications, en partie, ne résultaient pas de circonstances imprévues. Par conséquent, ils ont proposé, dans leurs conclusions, une correction financière correspondant aux irrégularités constatées ».

En réponse, les autorités italiennes avaient indiqué que les modifications apportées « au contrat original avaient fait l'objet d'une évaluation de la part des services compétents de la Région Campanie. Ces derniers ont considéré, que dans les limites du cadre réglementaire en vigueur, seule une très faible partie des montants était éligible. Une fois les réponses des autorités italiennes prises en compte, les dépenses déclarées à la Commission ne devraient donc ne pas contenir d'irrégularité » (Parlement européen, juin 2010). Mais la Commission entendait toutefois effectuer des contrôles avant la clôture de l'audit.

Quelle qu'en soit l'issue, cette situation tend encore à stigmatiser la région Campanie quant à sa capacité à utiliser les fonds structurels. D'ailleurs, au-delà de l'intervention de Luigi de Magistris à propos des fonds éligibles à la reconquête de Bagnoli, c'est un processus qu'on pourrait qualifier, dans une certaine mesure, d'acharnement qui s'opère à l'égard de la région Campanie. En effet, Vincenzo Aita appartenant à la gauche unitaire européenne/gauche verte

nordique, questionnait lui aussi la Commission à propos des dépenses des fonds européens par la Campanie, rappelant que « dans le passé, [la Campanie] avait pris un retard considérable dans la mise en œuvre des dépenses au titre de «l'Agenda 2000» et la programmation 2007-13 accuse actuellement un énorme retard ». Vincenzo Aita souhaitant ainsi qu'on lui « fournisse tous les éléments d'information et d'évaluation, tant quantitatifs que qualitatifs, sur la programmation des fonds structurels 2000-06 pour la Campanie, particulièrement en ce qui concerne les engagements de dépenses publiques et les paiements effectués par rapport aux niveaux prévus, les bénéficiaires des fonds octroyés, la typologie des interventions menées et les projets «voisins» cofinancés; En outre, le montant (en chiffres et en pourcentage) des dépenses dont la Région Campanie a fait état au 31 décembre 2008 relativement aux fonds prévus pour la période 2000-06, et enfin, fournir un rapport détaillé sur l'état d'avancement de l'exécution du PO FEDER et des autres programmes opérationnels pour 2007-13 (Question écrite, 13 janvier 2009, P-0065/09). Bien sûr, cette demande doit être contextualisée par rapport aux suspicions de collusion mafieuse dont la Campanie, comme d'autres régions méridionales, fait l'objet. Mais l'insistance des accusations, la facilité aussi à convoquer l'Europe dans les inévitables conflits marquant une campagne électorale, brouillant encore l'« objectivité » de la lecture financière, n'en est pas moins notable.

Pour en revenir à notre site, le rapport de la Cour des Comptes ainsi que les multiples interventions du parlementaire de droite Luigi de Magistris ont évidemment relancé la polémique sur la requalification du site industriel en pleine période d'élections régionales. En retour, l'éviction d'Antonio Bassolino, au profit de Stefano Caldoro issu de la droite, aux élections régionales achève de relancer la polémique sur les quinze années de l'ère Bassolino, l'importance des fonds perdus et selon la presse comme pour certains élus : l'« absence de résultats visibles » sur le territoire de la friche industrielle de Bagnoli. À son arrivée, la nouvelle administration régionale évoquait la possibilité de révoquer les fonds pour Bagnoli. Claudio Velardi, l'ex-assesseur au tourisme et aux biens culturels de la région Campanie, qui qualifiait Bagnoli comme le plus « grand désastre de ces 15 dernières années à Naples (*Corriere del Mezzogiorno*, 03/03/2009), est lui même sévère à propos du projet Bagnoli-Coroglio.

Comme nous l'avons dit, il reste difficile, voire impossible de connaître réellement les montants payés pour le projet de réhabilitation du site de Bagnoli par l'Union européenne, l'État, ou la Région tant les sources divergent et les rebondissements dans le choix de projets ou encore les obstacles institutionnels sont nombreux. Cependant, ce détour par les financements nous montre l'intérêt porté à ce site par les acteurs institutionnels du local à

l'Europe et montre une Europe soucieuse de voir ses fonds bien dépensés. Mais elle nous montre aussi le revers possible de la « médaille » : ici une région montrée du doigt par « le Parlement européen », après l'échelle nationale ... et au final, la question de la « manne européenne » utilisée à plein dans la vie politique locale – ce qui n'améliore en rien la difficulté à repérer concrètement et précisément cette « manne européenne » dans un projet complexe et de longue haleine comme Bagnoli.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

À l'issue de ce premier chapitre qui interrogeait la place de la région Campanie en Europe sous l'angle financier et partant des politiques européennes menées sur le territoire, plusieurs idées se dégagent. Tout d'abord, la Campanie, n'est pas une région aussi « privilégiée » que la presse et les représentations le laissent supposer. En effet, si incontestablement la Campanie appartient aux régions bénéficiaires des aides européennes les plus importantes, l'aide par habitant montre un tout autre visage de la présence communautaire sur ce territoire. Une série d'éléments étroitement liés les uns aux autres peuvent expliquer cette situation (grande ville, région « pauvre » d'un pays « riche », difficultés d'absorption des fonds européens ...).

En outre, le caractère « banal » de la région Campanie, soumis à chaque élargissement ou chaque nouvelle période de programmation de la politique de cohésion, lui fait craindre de perdre une partie de ses fonds structurels. En effet, en dépit des difficultés structurelles que la Campanie rencontre depuis une cinquantaine d'années, l'Europe ne perçoit pas cette région comme prioritaire, en tous cas, pas à l'image des régions grecques, espagnoles ou portugaises. C'est une des limites posées à la politique de cohésion, qui, on le voit, se heurte aux choix des politiques nationales mais aussi à des effets d'échelles Nation/Région. Cette banalité se traduit également dans la mise en œuvre des politiques de transports et de reconquête des paysages.

En matière de transports et de patrimonialisation des paysages, plus précisément de requalification des friches, il semble également que la région s'inscrive dans un schéma plus général d'orientations, d'« uniformisation » des politiques porté par l'Union. Ainsi, pour les transports, l'Europe aide à la construction des métros partout dans les grandes villes européennes et le fait savoir. Si le métropolitain constitue l'instrument pour désenclaver le territoire et achever le marché unique, il sert aussi de support, de « vitrine » à l'Europe. En outre, très souvent, ces actions liées aux transports s'insèrent dans des politiques locale, régionale voire nationale déjà amplement ancrées dans le territoire. Nous nous trouvons donc bien là en présence d'un mécanisme à double sens qui participe du processus d'eupéanisation.

En matière de valorisation du paysage, de requalification des friches, l'approche de l'Europe agit différemment sur le territoire et ses actions restent plus mesurées, laissant supposer un sujet sensible ? Cette approche reste en effet difficile à mesurer, ce qui est en soi un élément notable. D'une part, elle s'inscrit dans un mouvement plus général, lui aussi – en partie – européen, celui lié au concept de « développement durable », même si le terme est récent. D'autre part, on peut considérer la politique de patrimonialisation du paysage comme

une politique à géométrie variable selon les États membres mais aussi selon les acteurs institutionnels et les intérêts à en dégager. Par exemple, l'impact européen sera moins « fort » en France, dotée depuis longtemps d'une politique de sauvegarde du patrimoine, qu'en Italie où cette compétence a été par ailleurs dévolue en partie aux Régions au début des années 2000. Cette situation se ressent notamment en région Campanie, dont le Plan territorial régional n'a été adopté qu'en 2007. Nous y reviendrons, mais il apparaît d'ores et déjà que sans impulsions locales, la patrimonialisation de certains paysages ne peut-être prise en considération par l'Europe. Pour autant, cela ne signifie pas qu'elle s'en désintéresse, au contraire. Ce dernier point fait émerger à la fois la collusion entre financement européen et programmation locale/régionale mais aussi –et c'est en partie contradictoire– l'importance des calendriers, les contradictions possibles entre « agenda » locaux et programmes opérationnels qui peuvent gêner l'arrivée des fonds.

Ce premier chapitre nous amène à présent à dresser un diagnostic du territoire campanien. Dans quel contexte général s'inscrit la politique de cohésion en région Campanie ? Quels sont ses faiblesses et ses atouts ? Comment l'« agenda » local et régional remonte-t-il la mécanique européenne ?

CHAPITRE 2. NAPLES ET SES PARADOXES. QUELLE VITRINE POUR L'EUROPE ?

La région napolitaine fait figure de région « banale » d'objectif 1 pour l'Europe comme en témoigne le chapitre 1. Pourtant, l'ancien Royaume de Naples se confronte à une réalité économique, sociale et territoriale spécifique et difficile à bien des égards, que nous allons interroger pour comprendre les conditions dans lesquelles la politique de cohésion s'insère. Il s'agit aussi d'aborder, à travers ce chapitre, un aspect, non négligeable, du processus d'eupéanisation, celui de la convergence et des décalages de calendrier de l'action publique locale/régionale avec les programmes communautaires. En somme, il s'agit d'entrer dans la frise chronologique esquissée en introduction, d'explorer les interactions entre les lignes (*Fig.3, p.26*). Pour interroger ce territoire, nous partons à nouveau du paradoxe des représentations et des clichés bâtis autour de Naples et sa région.

La Campanie est une région faite de paradoxes depuis, au moins, le Moyen Âge comme en témoigne l'abondance des articles, films, campagnes publicitaires qui constituent les principaux vecteurs de ces ambivalences. « Pont méditerranéen ou bout du monde » (Rivière, 1999), une « terre aux couleurs du soleil » (*Regione Campania*) ou *Biutiful cauntri*⁹⁸... sont autant de représentations contradictoires qui font de la Campanie, un lieu difficile à saisir. La politique européenne, elle-même, participe de ces ambivalences :

D'un côté, l'Europe contribue à diffuser une meilleure image de la région par son soutien financier aux politiques locale et régionale de marketing territorial.

De l'autre, elle affiche aussi les problèmes auxquels se confronte le territoire (criminalité, crise des déchets, difficultés d'absorption des fonds structurels ...), à travers des vecteurs comme les diagnostics territoriaux réalisés dans le cadre des programmes opérationnels qui, par définition, justifient l'allocation des aides ou encore, comme nous venons de le voir à travers le « verdict » de l'évaluation financière.

⁹⁸ *Biutiful cauntri* est un documentaire réalisé en 2008 par E. Calabria, A. D'Ambrosio et P. Ruggiero. Partant du célèbre exemple du « triangle de la mort » où le taux de tumeurs est le plus élevé d'Italie et en suivant Raffaele del Giudice, un responsable de *Legambiente* pour la Campanie, les auteurs ont tenté de traiter des problèmes des déchets à Naples.

Pour comprendre ces images contradictoires et le jeu dans lequel s'insère l'Union européenne, il faut également replacer le débat dans un contexte plus large, celui du cadre politico-institutionnel. Ce dernier est plus amplement abordé dans le chapitre 5, mais il constitue d'ores et déjà une clé de lecture indispensable à la compréhension des chapitres qui vont suivre.

En effet, interroger les paradoxes, c'est aussi traiter de la « renaissance » napolitaine intervenue au milieu des années 1990, qui a engendré un profond « changement de style de la politique publique » (Di Ciommo, 2005, p.113). Cette période qui correspond pour de nombreux auteurs au « réveil » de la capitale campanienne, ainsi qu'au retour de l'« orgueil citadin » (Bassolino, 1996) doit être nuancée par « le désespoir et la honte d'être napolitain » (Bozonnet, 2008) qui prévalent depuis les années 2000. La micro-criminalité, la présence affichée de la camorra dans de nombreux secteurs de l'économie, les suspicions d'appartenance à la mafia de certains élus politiques, la persistance de l'économie souterraine⁹⁹ ou la résurgence de la crise des déchets, largement relayées par la presse nationale italienne et européenne, tout cela sur fond de crise politique locale... a sans doute fait naître -ou renaître- un sentiment de découragement et d'impuissance chez les napolitains.

En outre, sous le filtre du Programme opérationnel campanien 2007-13 et sans prétendre ici encore à l'exhaustivité, nous questionnons la place de Naples, en Italie mais aussi en Europe, comme « périphérie » à travers quelques indicateurs économiques et sociaux « fétiches » (Grasland, 2004) de l'Union européenne¹⁰⁰. Sans nous prêter à l'exercice du diagnostic territorial (*Encadré 2.1*)¹⁰¹, tel que l'entend l'Union européenne, nous en empruntons certains éléments en matière de requalification des friches et de transports avant de revenir plus en détail sur ces différents exemples.

Encadré 2.1

Le diagnostic territorial dans les programmes opérationnels régionaux

Peu présent dans les deux premières périodes de programmation, le diagnostic territorial s'affirme de façon obligatoire lors de la période 2000-06 dans le Programme opérationnel campanien et plus largement dans l'ensemble des programmes opérationnels (Règlement CE). À titre d'exemple, si le PO 2000-06 consacre approximativement une vingtaine de pages au diagnostic territorial, le programme opérationnel 2007-13 est lui-même accompagné d'un rapport d'évaluation ex-ante de

⁹⁹ « L'économie souterraine, - désignée dans son sens le plus strict, c'est-à-dire des activités économiques relevant de la production marchande légale, mais qui ne respectent pas, partiellement ou totalement, les règles des pays dans lesquels elles s'inscrivent car elles échappent au fisc et au droit du travail -, participe également à entretenir une image peu rayonnante en Italie ainsi qu'à l'échelle européenne et internationale et même si le souligne Pascale Froment, « l'économie souterraine est souvent associée à l'Italie, avec une connotation négative quoique ambivalente ... elles représenteraient entre 15% et 27% du PIB national selon les estimations (2003) et, parallèlement, 7 à 10% de la contrefaçon mondiale serait fabriquée en Italie » (Froment, 2005, p.1).

¹⁰⁰ Voir Annexe : Liste des indicateurs structurels liés aux stratégies de Lisbonne et Göteborg, p.446.

¹⁰¹ Voir Annexe : Extrait de l'analyse SWOT du Programme opérationnel campanien 2007-13, p.445.

150 pages composé d'une riche cartographie pour sa mise en œuvre. Ce diagnostic prend en particulier la forme d'une analyse SWOT - Strengths (forces), Weaknesses (faiblesses), Opportunities (opportunités), Threats (menaces), principal outil de stratégie que l'on retrouve dans les entreprises.

En effet, cette partie va mêler approche générale et approches spécifiques par le biais à nouveau des exemples du métro campanien et de la friche industrielle de Bagnoli en reconversion. Ce « zoom » va permettre, cette fois sous l'angle local, d'interroger le processus d'eupéanisation des documents stratégiques et de planification régionale et locale. En effet, les calendriers d'adoption des plans tels que le Plan Territorial Régional (2007) ou le Plan Communal des Transports (1997) se positionnent dans un cadre temporel adéquat à la programmation communautaire. Ils s'articulent, en effet, aux orientations stratégiques et à l'adoption des programmes proposés à l'échelle de l'Europe (Programmes opérationnels, SDEC, etc.) quand d'autres, à l'image du Plan urbanistique exécutif de Bagnoli, adopté en 2005 et pourtant discuté depuis 1997, se positionnent en décalage par rapport au calendrier européen. Cet élément basique conditionne donc l'articulation des échelles qui nous intéresse (*Tab.2, p.22*).

1. LA CAMPANIE, UNE RÉGION FAITE DE PARADOXES

Les images et les clichés attachés à Naples [...] reposent sur des effets de contrastes entre splendeur et misère, paradis et enfer, ainsi que sur le mythe d'une harmonie perdue [...] (Froment, 2009).

Sans prétendre à l'exhaustivité, ce premier point interroge Naples et sa région sous l'angle des paradoxes. Paradoxes, qui font osciller Naples, ancienne capitale déclassée, dans des représentations et des clichés positifs et négatifs inscrits dans des temps longs. La presse, le cinéma et la littérature constituent les vecteurs principaux de ces représentations. Mais il s'agit aussi de s'intéresser à des représentations plus officielles, telles que celles produites par les acteurs publics à travers les programmes opérationnels ou les politiques de marketing territorial menées par la Région. Ces représentations cherchent à « répondre », entre autres, aux images « honteuses » vues en Italie et au-delà des frontières. Il s'agit ici encore d'évoluer, à travers la diversité même des sources, entre les sphères du réel et des représentations.

La période récente est exemplaire de ces ambivalences, puisqu'elle correspond aux deux mandatures d'Antonio Bassolino, élu maire de Naples en 1993, au lendemain de l'opération « Mains propres » et qui a été Président de Région entre 2001 et 2010. En effet, la « renaissance » napolitaine annoncée dans les années 1990 par Antonio Bassolino, traduite par le renouveau effectif des politiques de transports et des politiques patrimoniales, trouve ses limites, en partie,

dans les difficultés structurelles, sociales (chômage, éducation ...) et celles liées à la criminalité et aux pratiques mafieuses (trafics des déchets, économie souterraine, constructions abusives ...) (Arloff, Portnoff, 2007). Elle se traduit notamment par des renversements d'image brutaux.

1.1 La région napolitaine dans une « bataille de l'image »

Sans remonter trop loin dans le temps, arrêtons-nous un instant sur les représentations et les clichés qui font de la Campanie d'aujourd'hui, une région exceptionnelle pour ses ressources naturelles et culturelles mais de mauvaise réputation. Ce détour constitue un préalable nécessaire pour saisir le contexte régional campanien. Par exemple, Brigitte Marin dans *Naples, démythifier la ville* (1997) consacre un chapitre entier à ces représentations. Elle montre que ces clichés de la cité parthénopéenne ne sont pas récents¹⁰² et basculent de façon négative avec le temps :

Les guides à succès, plusieurs fois réédités, forment l'opinion des voyageurs, influencent leurs jugements. Paul Edme de Musset le notait en 1843 : « il n'y a presque personne qui n'ait souhaité de voir Naples. Pour moi, je l'ai désiré si fort et si longtemps, que je m'étais construit dans la tête un Naples moitié vrai, moitié imaginaire qu'il m'a fallu démolir entièrement. Je conseillerai toujours à ceux qui veulent connaître ce pays si beau et si classique, de l'aller voir le plus tôt qu'ils pourront, sous peine d'avoir à compter avec leurs rêveries » (Hersant, 1988, p.603). Même une fois sur place, le visiteur ne retiendra le plus souvent des réalités observées que ce qui correspond à l'idée qu'il s'en faisait avant d'avoir séjourné dans la ville. Les clichés qui constituent l'image de Naples appartiennent donc au bagage culturel de tout Italien et Européen de la période moderne et contemporaine [...]. Mais les représentations de la ville se sont transformées au cours des siècles. Avec les Lumières, le jugement négatif l'a progressivement emporté sur la séduction et la fascination [...].

(Cité par Marin, 1998, p.18).

- **Des clichés négatifs**

Les œuvres d'auteurs littéraires¹⁰³ et la filmographie de la période qui nous intéresse dans cette thèse nourrissent également les représentations sur Naples et sa région. Par exemple, en 1953, Anna Maria Ortese publiait un récit romancé *Il mare non bagna Napoli* (La mer ne baigne pas à Naples)¹⁰⁴ qui dressait un portrait ambigu de Naples. En 1963, le film *Le mani sulla città* (Mains

¹⁰² D'innombrables auteurs ont travaillé sur ces représentations. Parmi les articles, on peut se référer aux travaux de Coppola, Sommella, Viganoni, 1997.

¹⁰³ Sans prétendre à une impossible exhaustivité, on peut citer parmi les auteurs : La Capria R., 1986, 1996, De Luca E., 1995, 2006, etc.

¹⁰⁴ Cet ouvrage se présente à la fois comme un « témoignage littéraire et un document sur Naples » (Ortese, 1993).

basses sur la ville) de Francesco Rosi proposait à son tour une image sombre de la ville de Naples à travers la spéculation foncière, les malfaçons et les constructions illégales de logements. Plus récemment, la publication de l'essai de Roberto Saviano : « Gomorra, dans l'empire de la camorra » (2007)¹⁰⁵ et son adaptation au cinéma par Matteo Garrone, lui aussi dénonciatoire, proposait une image apocalyptique du territoire campanien.

Cet essai relate les activités organisées par la camorra (gestion du retraitement des déchets toxiques, secteur du textile ...) et ses conséquences sur la société napolitaine. Une large partie de l'action se déroule dans un des quartiers de Naples : Scampia, bastion de la camorra, qui concentre des taux de chômage record (61,7% en 2006, *Istat*) ainsi qu'un fort taux de criminalité¹⁰⁶. Le livre de Roberto Saviano ainsi que son adaptation cinématographique ont entraîné une déferlante d'articles sur le sujet, noircissant encore un peu plus l'image de la région napolitaine, déjà qualifiée depuis longtemps de « ville dangereuse » (Vallat, 1994). Par exemple, le journal *Le Point* intitulait son article du 6 août 2008 : « Scampia, supermarché de la drogue » (Dunglas, 06/08/2008).

En outre, la sortie du film s'est inscrit à un moment critique pour la région, en pleine crise des immondices, renforçant un peu plus les « représentations du chaos napolitain » (Faure, 2009, p.2). L'encadré 2.2 présente un échantillon des représentations de Naples et sa région par la presse européenne. Il montre à quel point les clichés pèsent sur la région napolitaine et participent un peu plus à la stigmatiser. Par exemple, la résurgence de la crise des déchets en 2008 a ravivé l'image négative du territoire – ravivé plutôt que fait apparaître car le problème n'est pas récent. Les titres des quotidiens européens sont éloquentes à ce sujet : « Voir Naples et pourrir » pour *Libération* (20/05/2008), « L'accumulation des ordures a envahi Naples. Des montagnes d'immondices encombrant les rues ... » pour *El Pais* (03/01/2008) ou encore « Les soldats ramassent au bulldozer les ordures à Naples » pour *BBC News* (07/01/2008). Même si le problème est sérieux, le vocabulaire employé par la presse emphatise un peu plus la crise : « bulldozers », « montagnes », « pourrir ». La caricature même de Pierre Kroll, qui rend compte en mai 2008 de la visite de Silvio Berlusconi, participe à normaliser les clichés de la région napolitaine, une région dans laquelle « on circule sur des tas d'ordures ».

¹⁰⁵ Cet ouvrage a été traduit dans plus de quarante pays et vendu à plus de huit millions d'exemplaires.

¹⁰⁶ On peut noter que certains acteurs du film ont par la suite été poursuivis par la justice pour des activités criminelles avérées dans leur vie réelle (Faure, 2009, p.2). En outre, on peut aussi noter que Scampia est un quartier qui a bénéficié des fonds structurels notamment du Fonds social européen (FSE) destiné à la formation. Les fonds ont ainsi financé du matériel pédagogique destiné au Lycée Galileo-Ferraris. Dans le cadre du FEDER, le quartier de Scampia s'est aussi inscrit dans un programme de rénovation intitulé : « *Ali alle vele* ». Sans disposer des montants, ce projet a démarré en 1995 et a visé essentiellement la question du logement dans le quartier de Vele. Mais cette action s'est voulue aussi intégrée. Elle a donc également touché aux transports publics et à l'implantation de services publics (Projet URBACT).

Encadré 2.2

Un échantillon de la presse européenne sur les représentations de Naples et sa région (2006-2008)

EN DIRECTO Sigue la cuarta etapa del Giro de Italia

ELPAIS.com > Internacional

La acumulación de basura invade Nápoles

Montañas de desperdicios se apiñan en las calles debido a la falta de vertederos

EUROPA PRESS - Nápoles - 03/01/2008

"L'accumulation des ordures a envahi Naples"
Des montagnes d'immondices encombrent les rues en raison de l'absence de décharges

Presse espagnole : *El País*, 03/01/2008.

Pétition, voiture, vélo, même le top des risques Page 10

Cannes: «Liverpool», ténérancie en Patagonie 63, tout le Festival page 10 à 19

Afrique du Sud: La chasse aux étrangers dans les bidonvilles Page 10

L'Libération

Voir Naples et pourrir

Nettoyer la ville envahie par les ordures et combattre la mafia qui en fait commerce sont les premiers défis du gouvernement Berlusconi.

Page 12

Le prix du gasoil entame la colère des pêcheurs

Presse française : *Libération*, 20/05/2008.

Presse française : *Le Monde*, 11/11/2006.

BERLUSCONI A NAPLES

JE L'AI RETROUVÉ

(Caricature de P. Kroll de la visite de Berlusconi à Naples)

Presse belge : *Le Soir*, 23/05/2008.

La Camorra

Naples sous l'empire du crime

La pègre napolitaine, son magot, ses clans et ses affrontements sanglants

Un groupe mafieux vient-t-il pour dominer des territoires... ? L'Etat a envoyé d'importantes unités policières. Cependant, dominer cet ensemble de clans criminels dans tous les aspects de la vie de la ville n'est pas une affaire policière.

LA CAMORRA

- 111 clans dans la région de Campanie
- 66 clans la seigneurie à Naples, 22 à Naples même
- 6 500 membres actifs dans la province de Naples
- 50 000 membres passifs de la pègre
- 160 000 consommateurs victimes d'extorsions
- 100 000 victimes de prêts à taux usuraire
- 12 500 policiers

LES POUVOIRS PUBLICS

News Front Page World

Last Updated: Monday, 7 January 2008, 12:39 GMT

E-mail this to a friend Printable version

Soldiers bulldoze Naples rubbish

By Christian Fraser
BBC News, Rome

The Italian army has begun bulldozing the 100,000 tonnes of rubbish that has piled up in the streets of the southern city of Naples.

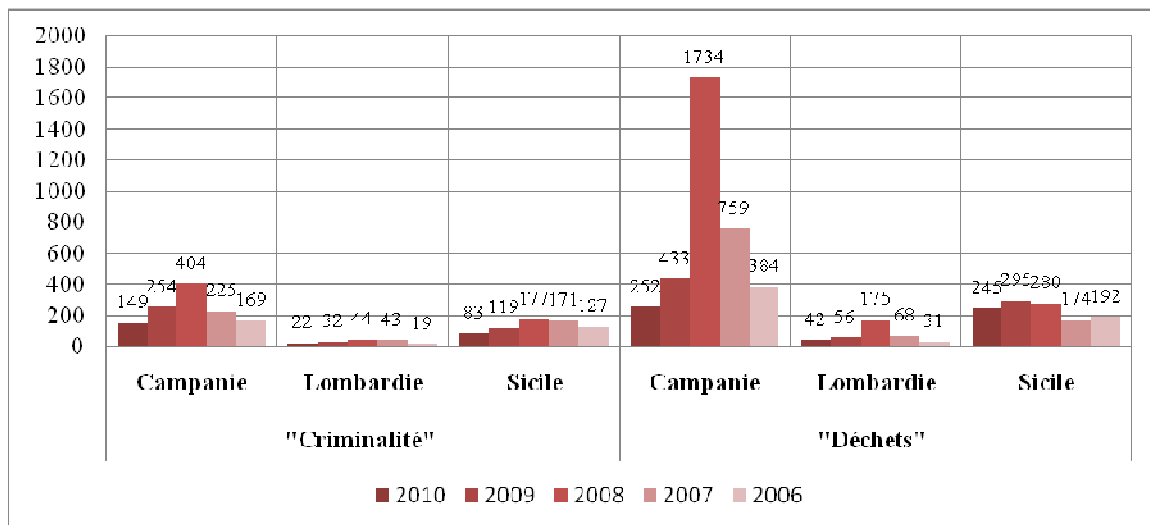


Presse britannique : *BBC News*, 07/01/2008.

L'autre exemple, qui n'échappe pas à la presse, est bien sûr celui de la camorra à travers ses activités criminelles¹⁰⁷ et notamment celles liées aux trafics de déchets. En pleine période de recrudescence des violences et de la criminalité organisée, *Le Monde* publiait en 2006 un article sur la camorra intitulé : « Naples sous l'empire du crime. La pègre napolitaine, son magot, ses clans et ses affrontements sanglants » (*Le Monde*, 11/11/2006) (*Encadré 2.2*). Nous y reviendrons bien sûr, car c'est un sujet affronté dans le Programme opérationnel campanien.

À l'échelle de l'Italie, la presse nationale n'épargne pas non plus la région campanienne et participe à l'entretien des représentations chaotiques. Par exemple, si l'on associe certaines occurrences au nom de régions dans les articles publiés par le quotidien national *La Repubblica*, nous constatons l'« explosion » dans les dernières années du nombre d'articles consacré à Naples, loin devant d'autres régions comme la Sicile ou la Lombardie (*Fig.2.1*), que ce soit pour les déchets eux-mêmes ou pour la criminalité organisée¹⁰⁸. Bien entendu, il ne s'agit pas d'affirmer qu'en Sicile et en Lombardie la gravité des problèmes liés aux déchets ou à la criminalité serait la même.

Fig.2.1
Nombre d'articles publiés dans le quotidien La Repubblica contenant les occurrences
« criminalité » et « déchets » sur trois régions italiennes entre 2006 et 2010



Source : *La Repubblica*, 2006.

¹⁰⁷ Sur la criminalité organisée, voir en particulier Champeyrache, 1998, 2009, Matard-Bonucci, 1999.

¹⁰⁸ Ce travail a consisté à entrer systématiquement dans la base des archives du quotidien national *La Repubblica* à chaque fois les occurrences : « déchets » et « criminalité », associées aux régions de Campanie, de Lombardie et de Sicile afin d'extraire le nombre d'articles dans lesquels se trouvait l'occurrence choisie et la région associée. Les nombres obtenus sont une estimation car il est possible qu'un certain nombre d'articles concentrent par exemple l'occurrence « déchets » et/ou le nom de deux régions.

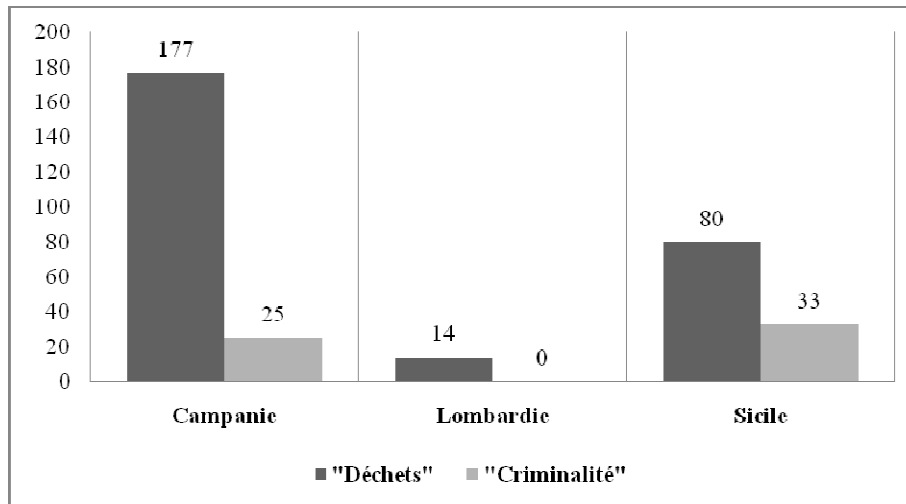
On peut toutefois relever que la Lombardie¹⁰⁹ est la première région italienne dans la production des déchets urbains et spéciaux (*POR Lombardia FESR 2007-13*, p.24) et pourtant son nom apparaît rarement associé à cette occurrence. Surtout, celles-ci sont associées à la Campanie alors que le problème dépasse largement les frontières régionales, qu'elles soient campaniennes ou lombardes : en janvier 2010, une dizaine de personnes était arrêtées et une quarantaine de perquisitions effectuées dans une commune de la province de Varese à Fognano Olana en Lombardie pour trafic de déchets toxiques (*Corriere della Sera*, 20/01/2010). Si le trafic s'opère dans le nord de l'Italie, l'auteur de l'article publié dans le quotidien national *Corriere della Sera* ne manque pas de mentionner que le chef de l'organisation du trafic est originaire de Campanie ! La figure 2.1 affiche donc un phénomène de stigmatisation de la région Campanie. Au plus fort de la crise des immondices en 2008, on peut estimer que 1 734 articles ont été publiés sur Naples et sa région dans *La Repubblica*, alors même que ces dernières années le trafic de déchets n'est plus seulement domestique mais industriel et provient pour l'essentiel des régions du Nord de l'Italie (Maccaglia, 2008) voire des pays de l'Est et de l'Allemagne. Pour autant, il semble que peu d'articles sont publiés spécifiquement pour dénoncer ce transfert du Nord vers le Sud¹¹⁰.

Les représentations officielles contribuent, elles aussi, à alimenter les clichés en région Campanie et parfois de façon négative. Un balayage rapide des mêmes occurrences que celles utilisées par la presse dans les programmes opérationnels de la politique de cohésion renforce un peu plus les représentations faites de la région napolitaine (*Fig.2.2*). Par exemple, le terme de « déchets » apparaît 177 fois dans le Programme opérationnel campanien 2007-13 contre respectivement 80 et 14 occurrences dans les programmes opérationnels de Sicile et de Lombardie. Certes cela renvoi au besoin de s'attaquer au problème ? Mais on peut relever qu'il était déjà présent dans les programmes antérieurs (Chapitre 4) sans être aussi récurrent dans les textes eux-mêmes. En revanche, pour le terme de « criminalité », le nombre d'occurrences, lui aussi en croissance entre les deux programmes, est plus important dans le Programme opérationnel de Sicile (33) que dans celui de la région Campanie (25).

¹⁰⁹ Toutefois, on peut signaler que le rapport *Ecomafia* 2010 pointe la région lombarde en matière de trafic et de gestion illicite des déchets. Selon le rapport, il s'opère une nette augmentation des infractions en matière de gestion des déchets qui passent de 144 en 2008 à 153 en 2009. Par ailleurs, selon R Saviano « L'essentiel du trafic des déchets suit une seule direction: nord-sud ». Depuis la fin des années 1990, 18 000 tonnes de déchets provenant de Brescia auraient été enfouies entre Naples et Caserte et en quatre ans, un million de tonnes à Santa Maria Capua Vetere (Saviano, 2007, p.336).

¹¹⁰ Dans son célèbre essai, le journaliste Roberto Saviano souligne ainsi que «les campagnes autour de Naples et de Caserte sont une cartographie des ordures, le révélateur de la production italienne» (Saviano, 2007, p.337). On estime en 2008 à 130 000 tonnes les déchets dispersés en région Campanie, dont 7000 dans la Ville de Naples (Casillo, 2008, p.4). La fin de l'année 2007 et le printemps 2008 ont encore montré que la «crise des immondices» n'était guère réglée. Un nombre important de sites pollués est ainsi découvert chaque jour par les forces de l'ordre. D'ailleurs, en novembre 2008, une nouvelle décharge d'un million de m³ de déchets qualifiés de dangereux, était mise à jour à Naples.

Fig.2.2
Occurrences liées aux termes de « criminalité » et de « déchets » présentes dans les Programmes opérationnels de Campanie, Lombardie et Sicile 2007-13



Sources: *PO Campania FESR 2007-13, PO Sicilia FESR 2007-13, PO Lombardia FESR 2007-13*

En somme, au-delà de leur portée opérationnelle, les programmes opérationnels participent, eux aussi, d'une géographie des représentations, qui amplifie ou réduit le phénomène selon les contextes. D'une façon générale, le Programme opérationnel campanien 2007-13 semble pointer plus couramment les obstacles rencontrés par la région que ses atouts, mais ceci est inhérent à l'exercice. Par exemple, le nombre d'occurrences lié au terme d'« attractivité », associé en particulier aux ressources naturelles et culturelles, est présent 80 fois dans le Programme opérationnel, soit moitié moins que le terme de « déchets ».

Pour autant, il faut nuancer ce constat. L'Europe participe aussi aux politiques de marketing territorial engagées par la Région pour redorer le territoire et ses ressources.

- **Contre-clichés...**

Passons maintenant à une autre extrémité, celle des clichés « positifs » ou censés l'être. Nous nous limiterons ici à la sphère institutionnelle. Si Naples n'est pas privée d'amateurs voire d'ambassadeurs dans le champ littéraire, cinématographique, etc., c'est aujourd'hui aussi dans le champ politico-institutionnel que le combat, inégal sans doute, se joue. Pour faire face à ces représentations négatives ainsi que, d'une façon générale, pour répondre à « la compétition économique qui se développe entre territoires à l'échelle nationale, voire européenne, [...] une course à la notoriété et à la réputation » (Balme, Faure, Mabileau, 1999, p.416), la région Campanie participe depuis les années 1990, d'un mouvement plus général, celui des politiques de

marketing territorial¹¹¹. Pour mettre en place sa stratégie, la Région reprend, elle aussi, des clichés mais positifs cette fois-ci, de la cité parthénopéenne ainsi que des sites naturels, culturels et historiques qui marquent l'imaginaire collectif (*Encadré 2.3*).

Parmi ces clichés positifs, le Vésuve, volcan pourtant à l'origine de la destruction de Pompéi, Herculaneum ou encore Oplontis. Il compose le logo du slogan officiel de la région dans sa politique touristique : « Campanie. Une terre aux couleurs du soleil ». On le retrouve également sur fond d'affiche d'une campagne publicitaire pour l'inauguration de la station Dante du métropolitain¹¹² ou encore sur fond de l'image du portail internet officiel de la *Campania Félix*, célèbre pour ses terres autrefois fertiles (*Encadré 2.3*). La région Campanie appuie aussi sa politique de marketing territorial sur le folklore napolitain, qu'elle propose dans le quotidien français *Le Monde* en avril 2010, avec une campagne de publicité mettant en scène une femme en habit de soirée étendant son linge dans la rue sur fond de slogan : « Campanie. Aussi belle que vraie » (*Encadré 2.3.d*).

L'art, le « folklore » local, les paysages antiques, c'est-à-dire un argumentaire de type patrimonial, constituent en partie la clé de voute de la politique menée par la Campanie pour répondre à la fois aux représentations chaotiques de la presse écrite mais aussi faire face à la compétition entre villes italiennes et européennes en matière de tourisme et plus généralement d'image. Cette politique de l'image portée par la Région¹¹³ est d'ailleurs largement soutenue par les fonds structurels européens, répondant ainsi au fameux principe du *benchmarking* (Chapitre 4).

Ces financements européens, spécifiquement consacrés au marketing, sont notamment présents dans le cadre de la mesure « promotion et marketing touristique » du Programme opérationnel campanien 2000-06, qui prévoit des interventions « pour la promotion de l'image et de la reconnaissabilité du « produit Campanie » et du système d'offre touristique régional dans l'opinion publique et entre les clients potentiels nationaux et internationaux ». Cette mesure disposait d'une allocation d'environ 62 millions d'euros pour la période 2000-06¹¹⁴.

¹¹¹ À noter que pour répondre spécifiquement à la crise des déchets en 2008 et aux conséquences sur la diminution des flux touristiques, le Ministre en charge du Tourisme à l'échelle régionale, Marco Di Lello, avait lancé en janvier 2008 un plan « anticrises » pour relancer le secteur. Il affirmait que « la Campanie devait viser une relance de son image une fois la crise des déchets terminée » (*Il Denaro*, 19/01/08). Son plan visait cinq actions parmi lesquelles, une « stratégie de communication visant à revaloriser l'image de la région, à travers un message unique, clair et in équivoque concentré et ciblé sur la presse nationale et étrangère et les opérateurs touristiques [...] ». L'objectif de ce plan tendait à réduire notamment l'« hémorragie des visiteurs » (*Il Denaro*, 23/01/08).

¹¹² Le Vésuve se trouve également imprimé sur les titres de transport du métropolitain.

¹¹³ Et par la Commune.

¹¹⁴ Ce montant est conséquent puisqu'il équivaut notamment à presque la moitié du financement européen du PO FEDER Île-de-France pour la période 2007-13 (151 millions d'euros) !

Encadré 2.3 La politique de marketing territorial de la Région Campanie

(a) "Terrafelix : De la Campanie à la qualité des produits et des producteurs"



Source :
Site officiel du tourisme pour la Campania Felix



(b)

A Naples, un métro dans les règles de l'art
Campagne pour l'inauguration de la
station Dante (mars 2002)

Source : Affiche empruntée à P. Froment, 2003.

(c)



"Campanie"

Une terre à la lumière du soleil

Slogan officiel de la Région Campanie
pour sa politique touristique

Campagne financée par les fonds structurels européens

(d)

Campagne de publicité vue dans
le journal Le Monde (avril 2010)

**Cette campagne a été cofinancée
par les fonds structurels européens**

Source : Regione Campania



Au-delà de cette mesure précise, le financement des politiques de l'image restent difficile à repérer puisque, très souvent, liées aux projets eux-mêmes. Dans cette bataille de l'image, en cofinçant des opérations touchant à la patrimonialisation et aux transports, l'Union européenne joue par conséquent pleinement sur les représentations du territoire. L'« européanisation » au sens d'un processus à « double sens » s'opère ici de façon concrète avec d'un côté, une Région qui n'hésite pas à appuyer sa politique de marketing territorial, en partie, sur les fonds communautaires et de l'autre côté, l'Europe, qui affiche son partenariat à travers les fonds qu'elle alloue.

1.2 De la « renaissance » napolitaine au « désespoir et la honte d'être napolitain » (Bozonnet, 2008)

Au-delà des clichés et des représentations « structurelles » que nous venons d'évoquer, le renouveau des politiques urbaines initié par Antonio Bassolino, dans les années 1990, est lui-même source de contraste. La fin de la politique méridionale en 1993, la crise plus générale de la chose publique avec le scandale de l'opération « Mains Propres », ainsi que l'accélération du processus de régionalisation (*Encadré 2.4, p.132*), génèrent d'importants changements dans la gestion du territoire campanien. L'essoufflement de l'« ère Bassolino », au début des années 2000, va en générer de tout aussi importants. Il est donc nécessaire, pour comprendre cet effet boomerang, entre réalités et représentations, qui caractérise Naples plus que d'autres villes, de s'arrêter sur ces différentes étapes.

- **La « renaissance » napolitaine (1993-2000)**¹¹⁵

Au début des années 1990, les politiques de développement territorial connaissent dans l'ensemble de l'Italie un essoufflement profond. Les plans urbanistiques sont en vigueur pour la plupart depuis les années 1970. Par exemple, le Plan Régulateur Général (PRG) de Naples a été adopté en 1972. Concernant la mobilité, le plan des transports en vigueur depuis 1971 fait toujours référence. En outre, le territoire campanien fait aussi face à l'inertie d'acteurs politiques qui sont décrits comme en large part corrompus. En 1992, l'opération « Mains propres » révèle au grand jour le scandale des « pots-de-vin » et la corruption systémique dans le monde politique italien. Naples n'échappe pas aux scandales. En 1993, les « votes d'échange » (Musella, 1999, De Biase, Moretti, 1994)¹¹⁶, qui jusque-là semblaient paradoxalement admis par l'ensemble de la

¹¹⁵ Annexe : Tableau chronologique, p.454.

¹¹⁶ L'affaire des « votes d'échange », débuté au cours de l'année 1992 au moment des élections législatives, s'inscrit dans un cadre plus large, celui de l'opération Mains propres, qui révèle la corruption systémique des marchés publics à l'échelle nationale (Georgel, 1999, Boucobza, 2003, Allum, 1994, Briquet, 2002, Rayner, 2005). « L'amorce de l'opération Mains propres est liée à des phénomènes fortuits, le fruit du

société¹¹⁷, sont dénoncés. L'élection d'Antonio Bassolino s'opère donc dans un contexte politique fragilisé et en rupture avec les mécanismes antérieurs. L'année 1993 correspond aussi, à la fermeture définitive du site industriel de Bagnoli, fleuron de la sidérurgie méridionale et enjeu local majeur à Naples.

Ces principaux événements conjugués ont engendré à la fois une paralysie du processus de développement territorial campanien mais aussi sa « renaissance ». En effet, d'un côté, il est « peu probable que pas une seule des grandes opérations publiques réalisée à Naples dans les années 1980 ne soient pas passées par le mécanisme des « pots-de-vin » » (Bassolino, 1996, p.213). De l'autre, l'opération « Mains propres », à l'origine de la « décomposition et de la recomposition de la politique italienne » (Georgel, 1999, p.159), est également à l'origine de la « renaissance » de Naples et d'autres villes italiennes comme Palerme (Maccaglia, 2009) mais aussi Venise, Florence, etc. Ce bouleversement politique d'ampleur nationale a avant tout eu un impact local et régional.

Dans ce champ dévasté, l'impulsion renaît d'abord au niveau local, à Naples, à travers l'élection d'Antonio Bassolino en 1993 et l'organisation de la réunion du G7 l'année suivante, « grand événement » dont les effets ont été analysés par de nombreuses recherches (par exemple : Froment, 2003, Cattedra, Memoli, 2003, Coppola, Somella, Viganoni, 1997). La politique menée par Antonio Bassolino repose sur plusieurs axes d'interventions en particulier la réappropriation du patrimoine architectural et paysager par les Napolitains, privé d'entretien jusqu'alors et la relance des travaux du métro. Cette relance s'inscrit toutefois dans la lignée d'une première tentative de grands travaux opérés dès la fin des années 1970 et au cours des années 1980. Par exemple, l'un des projets phares censé moderniser Naples était la construction du centre directionnel¹¹⁸, l'équivalent de notre quartier d'affaire de la Défense (Vallat, 1998). Dans le cadre de l'organisation de la coupe du Monde de football en 1990, d'importantes opérations publiques avaient aussi été prévues dont la réalisation de la ligne ferroviaire rapide reliant la ville d'Est en Ouest. Les travaux ont été abandonnés avant la coupe du Monde (Coppola, 1997, Di Ciommo, 2005) pour être repris plus tard dans le cadre du projet de métropolitain régional.

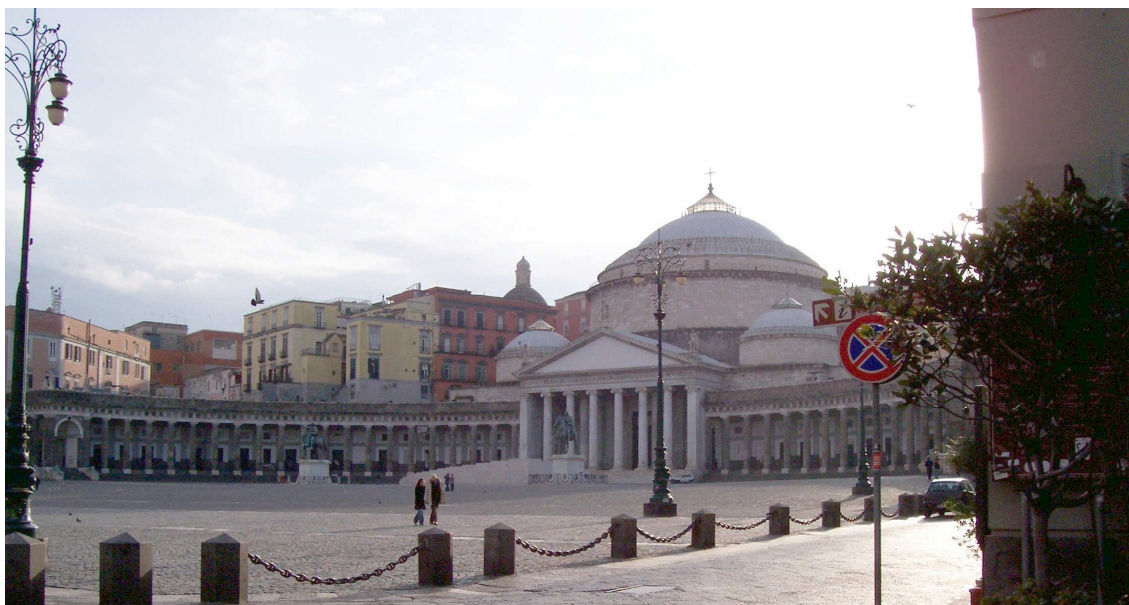
hasard » (S. Borelli, juge italien, ancien procureur du parquet de Milan) et est partie du Nord de l'Italie d'un petit chef d'entreprise de la région lombarde. Tout comme à l'échelle nationale, l'amorce du scandale des « votes d'échange » est le fruit du hasard. L'affaire a été révélée lors de la mise sur écoute d'un gardien de la zone archéologique de Pompéi, soupçonné initialement de trafic d'œuvres d'art, à qui un député lui avait promis un emploi pour son fils en échange de son vote et de celui de son entourage. L'enquête a révélé par la suite un système complexe de corruption qui mêlait hommes politiques, sociétés, administrateurs, entrepreneurs...

¹¹⁷ Voir les travaux de Spreafico, La Palombara, 1963, Biorcio, Diamenti, 1987, Biorcio, Natale, 1989, La Polombara, 1990.

¹¹⁸ Kenzo Tange a été l'architecte chargé de bâtir ce complexe sur un terrain de 110 hectares au cœur même de Naples (Vallat, 1993).

Quoi qu'il en soit, la « renaissance » napolitaine commence avec le réaménagement de la Place du Plébiscite (*Photographie 2.1*), symbole du renouveau napolitain puisqu'« elle reflète tout d'abord la décision d'agir sur les espaces les plus emblématiques du centre » (Froment, 1998, 2005). Restaurée en 1994, elle sera interdite à la circulation et rendue aux piétons¹¹⁹. Autre projet phare de réappropriation, soutenu cette fois-ci explicitement par les fonds communautaires, la Place Dante où sera inaugurée en 2002 la station de métro éponyme (*Photographie 2.2, p.131*). D'autres initiatives ont également participé à promouvoir la ville. C'est ainsi qu'à partir de cette période s'organise désormais, chaque année, le « Mai des monuments », sorte de journée du patrimoine local élargie au mois de Mai. Suivant un processus de « participation » sensible dans d'autres municipalités, les écoles ont aussi été conviées à adopter les monuments de la ville.

Photographie 2.1
Place du Plébiscite à Naples



Auteur : E. Manceau, 2007.

Si ce processus de patrimonialisation du territoire napolitain s'inscrit dans un mouvement plus général qui s'opère à l'échelle internationale (Rio, Bilbao ...), il s'agit néanmoins « d'une révolution culturelle pour les villes du Sud » (Montenegro, Rivière, 2001). Cette relance des années 1990 a, par exemple, permis à Naples de « reconquérir son titre de capitale culturelle [...] jusqu'à être désignée en 2006 par le *Time Magazine* comme « la ville la plus à l'avant-garde d'Europe » (Genone, 2006).

¹¹⁹ Aucune donnée issue des programmes opérationnels ne nous a permis de savoir, si la requalification de la Place du Plébiscite avait été soutenue ou non par les fonds européens. Ce qui en soi illustre la difficulté exposée dans le chapitre 1 à repérer de façon totalement transparente la « manne européenne ».

En 1996, Antonio Bassolino témoignait d'un autre aspect de cette « renaissance » napolitaine des politiques d'aménagement du territoire et présentait les objectifs visés par son équipe municipale :

*[...] Nous avons cherché à **rompre avec cette camisole rigide qu'est la force « publique » de l'économie napolitaine**, qui nous portait vers une lente agonie de la ville, pour laisser un espace nouveau et important aux initiatives du marché, à une logique compétitive [...].*

(Bassolino, 1996, p.44).

Là encore, les pouvoirs publics vont chercher à s'inscrire dans une dimension de normalité des politiques de développement territorial, en rupture avec les mécanismes antérieurs. En somme, les politiques européennes qui nous occupent ici ne viennent que renforcer une politique déjà ancrée à Naples et plus largement en Italie à la fin des années 1990. Dans ce contexte, l'impulsion vient très largement du niveau local - plus encore que régional - en matière de politique d'aménagement du territoire. Ce point confirme à nouveau l'idée d'un mécanisme à double sens dans le processus d'européanisation, dans lequel l'impulsion locale/régionale - *bottom up* - est autant présente que la volonté européenne de s'afficher sur le territoire - approche *top down*.

Photographie 2.2

Place Dante (station de métro située à gauche face à la Porte Alba)



Auteure : E. Manceau, 2006.

- **Un fourmillement institutionnel (1990-2001)**

Comment s'opère ce changement et surtout dans quel jeu institutionnel s'insère-t-il ? Toutes ces transformations en matière de planification s'inscrivent dans un contexte plus général, du processus de décentralisation, réactivé au début des années 1990, appuyé par l'élection directe des maires (1993) et des gouverneurs de région (1999). Si nous reviendrons plus loin sur divers aspects de la gouvernance campanienne, un premier repérage des acteurs et niveaux institutionnels est ici nécessaire pour appréhender ce contexte (*Encadré 2.4*).

Encadré 2.4

Le cadre institutionnel local, régional et national en Campanie. Quel jeu d'acteurs ?¹²⁰

Dans le cadre du processus de régionalisation en Italie, qui s'inscrit dans des temps longs, plusieurs étapes majeures marquent le changement dans le jeu des acteurs institutionnels locaux, régionaux et nationaux, notamment au travers des compétences attribuées en matière de politiques d'aménagement du territoire.

Un État centralisateur et le couple Région/Commune (1948-1989)

Depuis la Constitution italienne de 1948 et parallèlement à la politique méridionale, incarnée par la Caisse du Midi jusqu'en 1992, l'État a entamé un glissement des compétences vers les niveaux régional et local. La Constitution italienne de 1948 a donné naissance à la Région et l'a doté d'une personnalité morale. Dans ce cadre, les Régions à statut « spécial »¹²¹ sont créées dès 1948 et celles à statut « ordinaire » au nombre de 20, vingt plus tard par la loi n°281 de 1970. La Constitution leur a attribué une autonomie statutaire, législative et administrative. Mais les lois régionales devaient rester dans les limites des principes fondamentaux établis par les lois de l'État.

Pour les Communes et les Provinces, elles disposaient de peu de marge de manœuvre. Les pouvoirs de la Province étaient minces.

En ce qui concerne la Commune, ses compétences propres couvrirent la police, la santé, l'entretien de la voirie, les lieux publics d'intérêt local et urbanisme. En matière d'urbanisme, le Plan Régulateur Général devait respecter les lignes directrices générales des instruments d'urbanisme de la Région et de la Province. **L'activité des communes restait fortement soumise à des contrôles de l'État, par le biais du préfet et par différents ministères.**

Entre 1970 et 1980, la Région s'est vue attribuer de nouvelles compétences, notamment, en matière de sauvegarde des paysages et de politiques des transports (Décrets du Président de la République n° 8 du 15 janvier 1972 et n° 616 du 24 juillet 1977), mais l'État demeure garant puisqu'il ne s'agit que d'une délégation. En somme, « dans le domaine de la planification urbaine et des planifications territoriales pour lesquelles elles sont compétentes, les Régions et les Communes restent donc en règles générales, soumises à l'autorité de l'État » (Greco, 1986, p.245). Les Régions se sont donc longtemps heurtées à un système fortement centralisé incarné par l'État et la Caisse du Midi et ont souffert de l'étroitesse de leurs compétences « éparpillées ».

¹²⁰ Voir aussi Annexes : Tableau chronologique, p.454 et Repère chronologique sur le processus de décentralisation, p.452.

¹²¹ Les Régions à statut « spécial » sont le Val d'Aoste, le Trentin, le Frioul Vénétie Julienne, la Sicile et la Sardaigne.

La montée en puissance de l'acteur régional (les années 1990)

La relance du processus de régionalisation à partir de l'adoption de la loi n°142 en 1990 et plus encore à partir des lois de décentralisation des années 1990 et 2000, a profondément modifié les compétences des acteurs institutionnels locaux et régionaux dans les domaines de l'aménagement du territoire (Boi, Chatet-Camain, 1999)

La loi n°142 de 1990, relative à l'organisation des collectivités locales a chargé les **communes** des fonctions administratives dont les autres administrations n'avaient pas la charge. Pour les **provinces**, les compétences allouées ont été la voirie, les transports et la valorisation des biens culturels et des paysages. La loi lui a attribué aussi des tâches de programmation pour lesquelles, elle devait « recueillir et coordonner les propositions des communes, en vue de la planification économique, territoriale et environnementale de la région ». Depuis, la province prépare et adopte le *Plan Territorial de Coordination*, qui doit dans le cadre de la loi, « localiser les infrastructures majeurs et les principales lignes de communication, les différentes affectations du territoire en fonction de la vocation dominante des parties de celui-ci ». En pratique, les provinces, dotées pourtant de compétences clés, restent peu présentes dans la requalification des paysages et la politique des transports, au profit de la Région et des Communes qui occupent largement le devant de la scène. D'ailleurs, les années 1990 ont été marquées par la relance, impulsée par la crise politique issue de l'opération « Mains propres », de l'adoption des Plans Régulateurs Généraux ou des Variantes un peu partout en Italie, tandis que les Plans provinciaux sont, eux, adoptés avec un temps de retard à partir des années 2000.

La réforme constitutionnelle de 2001

Ce processus de décentralisation a connu une étape importante en 1997 avec l'affirmation du principe de subsidiarité et l'élargissement des autonomies normatives, statutaires, administratives et fiscales des collectivités locales (loi n°59, dite « Bassanini »). La loi qui s'inspire du système administratif allemand, a transféré de nouvelles fonctions et tâches administratives aux Régions et aux autres collectivités territoriales. Si la région obtient des pouvoirs conséquents en matière de valorisation paysagère et politique des transports, l'État reste cependant toujours garant.

Ce processus aboutit en 2001 à la réécriture du titre V de la Constitution relative aux Régions et collectivités locales. Il offre aux politiques d'aménagement du territoire à la fois, la réaffirmation du rôle de chaque acteur mais aussi, établit des compétences concurrentes entre l'État et les Régions (Article 117). **Désormais la tutelle de l'État sur les Régions ainsi que sur les autres collectivités locales a quasiment disparue.** Il n'existe plus non plus de tutelle des régions sur les collectivités locales : à chaque niveau, des mécanismes de contrôle interne ont été mis en place.

La Région Campanie en charge des politiques d'aménagement du territoire

Avant la réforme constitutionnelle de 2001, le champ initial, celui de 1948, prévoyait que l'action des Régions dans les domaines liés aux politiques d'aménagement du territoire (urbanisme, réseaux routiers, tourisme) devait s'inscrire dans le respect des principes fondamentaux prévus par les lois de l'État (Article 117, Constitution de 1948). Mais la réforme de 2001 impose à la Région d'instaurer désormais ses propres lignes directrices en matière de planification, chantier largement engagé depuis les années 1990, à l'échelle locale. La Campanie adopte alors la loi régionale n°16 du 22 décembre 2004 « *Normes sur le gouvernement du territoire* » qui fixe, entre autres, les rapports entre les différents acteurs institutionnels locaux, provinciaux et régionaux. **Encore hiérarchiques¹²², ces rapports se veulent néanmoins davantage basés sur la concertation.** La Région définit les compétences pour chaque niveau institutionnel favorisant la coopération selon le principe de subsidiarité. Elle assure également la concertation de tous les niveaux institutionnels.

¹²² Chaque Région italienne définissant ses normes, le modèle est plus ou moins hiérarchique selon les options adoptées.

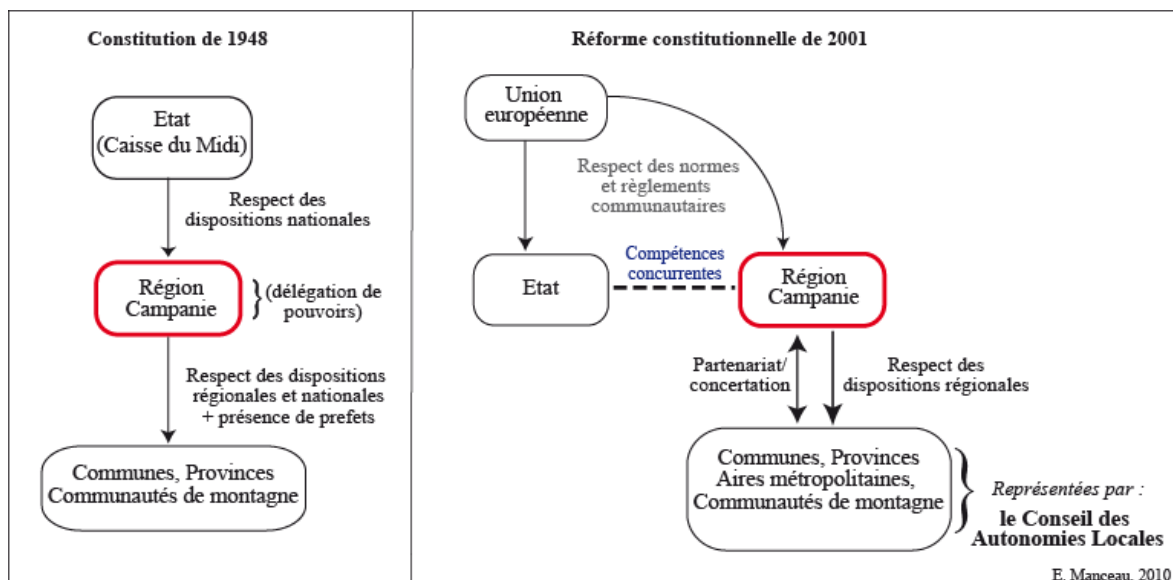
Désormais, les Communes et les Provinces peuvent proposer, selon les modalités de la loi, des modifications aux instruments de planification supérieure, en particulier en ce qui concerne le Plan Territorial Régional. Si elles bénéficient d'une marge de manœuvre plus importante, les Provinces comme les Communes restent soumises au cadre hiérarchique. En effet, la Commune doit encore exercer la planification du territoire dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en cohérence avec les prévisions de planification territoriale régionale et provinciale. Enfin, dans sa loi cadre, la Région Campanie s'inscrit dans le respect des normes et règles communautaires, qu'elle prend en compte dans la réalisation de sa politique d'aménagement du territoire.

Parmi les sources : CERTU, 2004, *Regione Campania, Legge n°16/2004, Bollettino Ufficiale della Regione Campania*, n. 50 del 25 ottobre 2004, Picini, 1993, Caciagli, 2003, Roccella, 2005, Les Cahiers du GRIDAUH, 1999, etc.

Si l'articulation Région/État et Europe occupe, par définition, le devant de la scène dès lors qu'il s'agit des programmes européens, le contexte dans lequel s'inscrit cette programmation européenne est conduit par le couple Commune-Région. Ce dernier domine la vie institutionnelle italienne depuis les années 1990 (*Encadré 2.4 et Fig.2.3*). C'est ce duo « Commune-Région » qui nous fait entrer de plain-pied dans le concept d'« européanisation » au sens d'incarnation locale de logiques européennes.

Fig.2.3

Les rapports État, Région, collectivités infrarégionales avant et après la réforme de 2001 dans les domaines de l'aménagement du territoire



La figure 2.3 montre d'ailleurs la prise en compte du niveau européen par l'échelon régional campanien, qui intègre dans sa loi régionale « statut de la Région Campanie » la reconnaissance et le respect des normes et règlements issus de l'échelle communautaire (*Regione Campania*,

2004). Duo mais aussi conflits possibles : ce nouveau contexte modifie profondément les rapports entre les acteurs territoriaux et engendre aussi à certains égards une concurrence. Pour préciser ce duo, il est important de s'arrêter sur la façon dont il s'articule dans l'arc de temps qui nous intéresse ici.

L'échelle communale au premier plan (les années 1990) :

À Naples, comme dans les autres grandes villes italiennes, mais de façon ici particulièrement spectaculaire, la Commune a été l'échelle clé de la « renaissance » urbanistique des années 1990. Pour rendre opérationnel ce nouvel « élan » d'impulsion communale, une série de documents de planification a été adoptée, dès la fin des années 1990 :

D'une part, plusieurs variantes au Plan Régulateur de Naples de 1994 ont été votées et visaient à donner un caractère urbanistique opérationnel que le PRG, simple document d'affectation des sols, ne possédait pas (*Fig.3, p.26*). Quatre variantes ont donc été adoptées successivement en 1995 (Variante ouest qui concerne notamment la réaffectation du site de Bagnoli), en 1996 pour le Centre historique et en 1997, pour la partie Nord-ouest de Naples. En juillet 1998, la « Variante de Sauvegarde » de la Commune de Naples était adoptée et s'inscrivait d'emblée dans une dynamique qui mêle patrimonialisation et compétitivité :

La Variante a une valeur stratégique dans le cadre de la réforme urbanistique napolitaine : en effet, elle vient compléter la révision du plan régulateur qui suit l'objectif de sauvegarde des espaces verts et des édifices d'intérêt historique. [...]

(Variante du Salvaguardia, Napoli, 1998).

D'autre part, la politique des transports, malmenée par les retards accumulés en termes de programmation ainsi que par différentes affaires de corruption, est remise sur les rails... en particulier le chantier du métro. En 1997, le Plan Communal des Transports est à son tour adopté et vient rompre avec le Plan des transports de 1993, jugé comme trop axé sur la mobilité interne de la ville (*Piano Comunale dei Trasporti, 1997, p.4*) (*Fig.3, p.26*).

Le relai régional.

Les années 2000 sont en revanche davantage sous le signe de la Région. Alors que les années 1990 avaient été marquées par une sensible divergence entre la Commune et la Région, de deux bords politiques différents, elles s'allient avec la victoire d'Antonio Bassolino en 2000, élu avec 54,3% des voix et l'élection de Rosa Russo Iervolino (Parti de Gauche) à la tête de la municipalité napolitaine en 2001. Cette situation va engendrer une filiation évidente. Le chantier des transports sera repris par l'échelle régionale à travers la publication en 2002 des « lignes programmatiques pour les investissements en faveur des infrastructures de transports et de la

mobilité » et d'un rapport intitulé *Metropolitana regionale. Progetto di sistema* (Métropolitain, projet de méthode). Ce dernier vient appuyer la relance de l'extension du métro dans la région, mesure phare du Programme opérationnel européen 2000-06.

En matière de protection et de valorisation des paysages, la Région adopte son Plan Territorial Régional en 2007. Il dresse un état des lieux des ressources du territoire. Le PTR, sur lequel nous reviendrons longuement dans la seconde partie de thèse, repose sur l'idée d'une co-planification avec les acteurs institutionnels infrarégionaux, les associations et les entreprises. Chaque échelle de gouvernance est prise en considération et participe à l'élaboration des orientations stratégiques régionales.

Ce bref détour par le contexte politico-administratif permet de mieux saisir le cadre général de planification qui se met en place en région Campanie et plus largement en Italie. La multiplication des plans en faveur des politiques de développement territorial depuis les années 1990 et toujours en cours dans les années 2000 montre concrètement les nouveaux enjeux pour les acteurs institutionnels et en particulier, permet d'entrer dans la dynamique de convergence, d'agencement des calendriers évoqués par Jean Peyrony (*Tab.1 et 2, p.22-23*). En effet, les acteurs institutionnels s'efforcent à la fois d'harmoniser le contenu mais aussi les calendriers d'adoption des plans à la programmation européenne. Si le Plan Communal des Transports (1997) sert de base pour la programmation européenne 2000-06, renforcé ensuite par la planification régionale des transports au début des années 2000, le PTR adopté en 2007 vise, lui, sans doute en partie à capter les fonds structurels de la programmation 2007-13.

Pourtant, ce nouvel élan des acteurs institutionnels locaux et régionaux dans les politiques d'aménagement du territoire reste à nuancer. En effet, il rencontre un certain nombre de limites lié au cadre politico-institutionnel, économique et social, qui joue comme un revers à la « renaissance napolitaine ».

● **Le retour de flamme : la chute brutale des années 2000**


La vie politique napolitaine, les comportements délictueux en matière d'urbanisation, les pollutions environnementales (déchets, etc.) et la non maîtrise de l'étalement urbain ... constituent en effet quelques clés de compréhension des limites portées à l'action qu'aurait pu engendrer la « renaissance » napolitaine aux échelles locale comme régionale.

En particulier, la vie politique napolitaine, participe incontestablement par ses brusques revirements aux paradoxes de l'image de Naples. Il n'est pas question de voir in extenso ici ces éléments mais il est évident qu'ils sont un élément majeur du « grippage » de l'action publique. Cette dégradation n'est pas un phénomène totalement nouveau. Elle est même difficile à dater.

Encadré 2.5


La vie politique locale, régionale et nationale « polluée » par la crise des déchets à Naples, vue par la presse et les citoyens

La crise des déchets : un problème local/régional



"La Iervolino devrait se décider à se faire entendre"
Source : www.frangipane.it
(2006)

"Ce n'est pas un remaniement, c'est une PIZZA !"
Source : www.blog.panorama.it
(2009)




"Ne pouvons-nous pas trouver un site où faire une décharge ..."
"Essayons sur www.MUNNEZZA.IT" (site fictif)
Source : www.giuda.it

.... mais aussi national


BERLUSCONI PRÉSIDE SON PREMIER CONSEIL DES MINISTRES À NAPLES

ZÉ VOUS PRÉSENTE MES MINISTRES DE LA LIQUE DU NORD



Source : Lasserre.

EPINGLÉ PAR RIF
BERLUSCONI À NAPLES




Source : <http://vincentrif.blogspot.com/>

EMERGENZA RIFIUTI A NAPOLI

CARO ANTONIO, MI RACCOMANDO, SALUTAMI TUA MOGLIE ANNA MARIA...

SE RIUSCIRÒ A TROVARLA...



Urgence des déchets à Naples

"Cher Antonio, n'oublie pas de saluer ton épouse Anna Maria ..."
"Si je réussie à la RETROUVER !!!"
Source : risodelgiangeli.corriere.it

Toutefois, cette « dégradation » s'achève au bout du compte par l'échec d'Antonio Bassolino, aux élections régionales de 2010, remplacé par Stefano Caldoro, appartenant au PdL (*Popolo della Libertà*), mouvement politique de droite. Dans un premier temps, cette dégradation est d'abord restée invisible, masquée par l'« élan » de la renaissance napolitaine. Mais elle va rapidement se rendre visible à travers l'incapacité des pouvoirs publics à gérer une crise pourtant patente depuis longtemps, celle des immondices. Cette dégradation, nous l'abordons délibérément de biais, à travers l'image (*Encadrés 2.5 et 2.6*).

Dès 1994, l'état d'urgence en matière de gestion des déchets est décrété en Campanie, donc au moment même de la « renaissance » napolitaine. Les échelles locale et régionale ne réussissant pas à gérer cette crise, ce sont huit commissaires spéciaux en provenance de Rome qui se succèdent à Naples sans trouver plus de solution. Or peu à peu, cette pollution, d'abord cantonnée, n'a pas seulement affectée le territoire, mais dans une certaine mesure, aussi la vie politique aux échelons local, régional et national. Assiste-t-on par delà cette crise si médiatisée à un essoufflement politique, qui sans doute dépasse la région ?

Nous observons, dans l'image de la Campanie, telle qu'elle se reflète dans la presse, une subite aggravation, qui touche à la fois au local et à l'image : la résurgence de la crise des déchets depuis 2007 marque ainsi le coup d'arrêt des ambitions napolitaines (Gribaudi, 2008). Par exemple, l'article de Jean Jacques Bozonnet, journaliste au monde, intitulé « Le désespoir et la honte d'être napolitain » (*Le monde*, 21 mai 2008), témoigne de l'état d'esprit des napolitains (*Encadré 2.6*). La crise des déchets y joue, là encore, un rôle de premier plan¹²³. Mais au-delà, c'est une fin de règne pour Antonio Bassolino, qui sera même soupçonné un temps d'avoir attribué des appels d'offres à des entreprises affiliées à la camorra.

Encadré 2.6

« Le désespoir et la honte d'être napolitain » par Jean-Jacques Bozonnet

La crise des déchets symbolise l'échec de la gauche, qui gouverne la capitale de la Campanie depuis 1993. [...] « *Berlusconi, santo subito* ». Sur les murs de Naples, des affiches promettent en grosses lettres au *Cavaliere* une béatification immédiate « s'il élimine les immondices et les criminels ». [...] C'est dire le désespoir de la cité parthénopéenne. **Le rêve de renaissance qui avait accompagné l'arrivée de la gauche fin 1993**, sur les décombres de la Démocratie chrétienne, s'est peu à peu dissipé, jusqu'à disparaître totalement, enfoui sous le scandale récurrent des ordures. [...] « Le message s'est perdu », déplore aujourd'hui le politologue Mauro Calise, un proche conseiller d'Antonio Bassolino [...]. « Son échec est de n'avoir pas réussi à construire un petit bout d'État dans

¹²³ Il est quasiment impossible de recenser le nombre de sites contaminés. Roberto Saviano à propos des parrains de la camorra souligne que « saturer un territoire de déchets toxiques, entourer ses villages de collines d'ordures n'est un problème que si l'on envisage le pouvoir comme une responsabilité sociale à long terme [...] » (Saviano, 2007, p.336). L'impact de cette pollution sur le territoire interroge notamment les possibilités de développement local en matière de tourisme et nuance les effets de la politique menée dans les années 1990.

un univers privé de toute culture des institutions, estime M. Calise. La crise des déchets dépend de beaucoup de raisons, mais la principale, est l'absence d'une structure technocratique efficace. »

[...] **Le manque d'État a été comblé par la criminalité**, estime l'écrivain Beppe Lanzetta, pour qui tous les Napolitains sont des « porteurs sains de Camorra ». Né et grandi en banlieue, il ne reconnaît plus sa ville : « **Elle a tous les vices d'une mégapole sans en avoir la richesse** » [...].

[...] **Pourtant, l'espoir d'une renaissance**, un « Rinascimento », a été entretenu jusqu'à la fin des années 1990, avec le lancement de nombreux projets censés remodeler la cité, **des friches portuaires de Bagnoli jusqu'au réseau de métro**.

Entre l'organisation du « Mondial » de football en 1990, celle du G7 en 1995 et les fonds en provenance de Bruxelles, **l'argent a coulé à flots sur Naples**, mais on ne compte plus les occasions manquées. « Les programmes pour les banlieues par exemple ont été mal pensés et mal gérés, focalisés sur la réorganisation de l'espace physique sans dynamisation de l'espace social, explique Giovanni Laino, spécialiste des politiques urbaines à l'université Frédéric-II de Naples. Les politiques sociales, y compris les expériences pilotes d'excellence, se sont peu à peu dégradées. »

« La vraie richesse de Naples, c'était l'espoir et la fierté d'être napolitain, rappelle Tullio Pironti. Combien valent aujourd'hui le désespoir et la honte d'être napolitain » ? [...]

Le Monde, 22 mai 2008, p.3

Si le renouveau, impulsé par la Ville de Naples, cherche initialement à imposer un modèle de normalité au même titre que les grandes villes européennes, la région Campanie se heurte dès les années 2000 à des problèmes territoriaux et politico-institutionnels qui restreignent son champ d'action et la portée de ses initiatives. Les représentations et les clichés souvent défavorables au territoire d'un côté, les résultats controversés de la relance des politiques de développement territorial au milieu des années 1990 de l'autre, affichent, restituent ces limites auxquelles se confrontent le territoire campanien, en décrochement persistant.

2. UNE MÉTROPOLE EN DÉCROCHEMENT PERSISTANT

Changeons maintenant radicalement d'échelle et observons le territoire à l'aune des « indicateurs statistiques ». Le Président de la République italienne, Giorgio Napolitano déclarait en 2008 que « le problème numéro un du pays » (*Les Échos*, 11/04/2008) était le fossé entre les régions riches du Nord de l'Italie - parmi les plus prospères d'Europe - et celles du Mezzogiorno. Or dans ce cadre d'ensemble, Naples, ancienne métropole déclassée, ressort bien peu - ou bien souvent en négatif - par rapport au reste du territoire. Il s'agit donc ici d'interroger la région Campanie comme périphérie¹²⁴ de l'Italie et de l'Europe, toujours avec comme fil directeur le contexte

¹²⁴ Sans revenir sur les innombrables travaux réalisés sur la notion de « périphérie », on peut noter qu'elle s'inscrit dans un concept plus large qui est celui du concept de « centre/périphérie ». Ce concept caractérise à l'heure actuelle la géographie de l'Europe mais se trouve être directement « concurrencé » par l'approche polycentrique prônée par l'Union européenne (voir SDEC, 1999). Pour Alain Reynaud, « le centre suppose une certaine masse de population, une capacité notable de production, un niveau de vie élevé et une ancienneté du développement, une capacité d'innovation (esprit d'entreprise, créativité scientifique et culturelles, etc.), de moyen d'action et de pouvoir de décision. Le centre, c'est là « où les choses se passent ». La périphérie se définit négativement par rapport au centre, marquée en particulier par une absence d'autonomie en matière décisionnelle » (Reynaud, 1981, 1995). Pour compléter cette première

territorial. Pour ce faire, les indicateurs proposés dans les documents européens : les Rapports sur la cohésion et le Programme opérationnel campanien 2007-13 sont pris comme exemple. Il s'agit à travers eux d'interroger « ce fossé » entre la région napolitaine et le Nord de l'Italie sur des temps longs.

2.1 Naples concentre « tous les vices d'une mégapole sans en avoir la richesse » (Lanzetta, 2008)

Pour mieux comprendre ce contexte territorial difficile auquel doit faire face l'action publique, nous allons dresser un court diagnostic régional à partir délibérément des indicateurs « fétiches » (PIB par habitant, taux de chômage mais aussi emploi industriel...) proposés dans les rapports sur la cohésion et les programmes opérationnels régionaux¹²⁵. En somme, plutôt que d'entrer ici dans un impossible « condensé » de la problématique économique napolitaine, nous choisissons de la lire « schématiquement » comme le fait l'Europe à travers la géographie des indicateurs de développement.

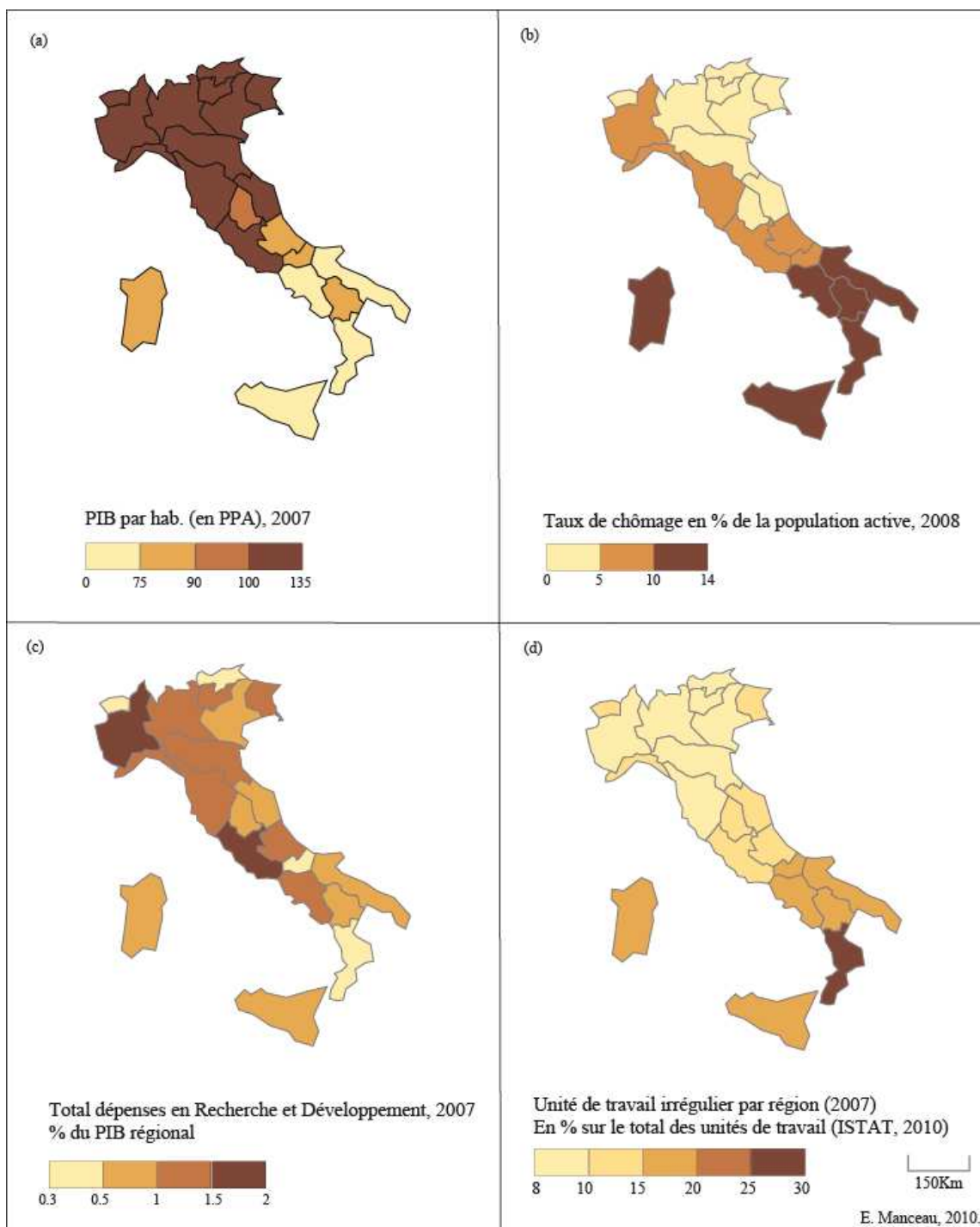
- **Un PIB par habitant (PPA) sous le seuil de l'indice 75**

À l'échelle de l'Europe, la Campanie, on l'a vu, est classée avec constance parmi les régions européennes en retard de développement dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. En 1993 - période qui correspond à la fin de la politique méridionale - le PIB par habitant en PPA dans les régions les plus riches (Ue15=100) concernait sept régions italiennes dont le PIB variait entre 119 pour la région Frioul-Vénétie julienne à 132 pour la région Lombardie. Tandis que le PIB par habitant de la région Campanie affichait seulement un indice de 66.

approche, nous ajouterons deux autres définitions qui guident ici notre démarche, celle de Jean Labasse, qui définit une région périphérique par l'éloignement par rapport au cœur du Marché commun, la prédominance de l'agriculture – sauf pour les districts britanniques-, un défaut d'industrialisation moderne, un sous équipement en infrastructures » (Labasse, 1991, p.197). Une autre définition cette fois-ci issue des travaux de K. Copus qui se propose de donner quelques éléments caractéristiques de la périphérie : le transport et les couts de déplacement, les faibles avantages de l'agglomération (économie d'échelle), les faibles taux d'innovation/d'esprit d'entreprise, un secteur de Recherche et Développement peu développé, une influence faible de la gouvernance, une densité de population faible, une forte dépendance aux industries du secteur primaire ou encore des infrastructures locales et interrégionales peu développées (Copus, 2001, p.539-52). Parmi les travaux sur le concept de « centre/périphérie », se référer à Copus, 2001, Perroux, 1993, Labasse, 1991, Reynaud, 1981, Bagnasco, 1977.

¹²⁵ Utilisés en large part dès les premiers programmes opérationnels, ces indicateurs composent aujourd'hui la liste des indicateurs structurels liés aux stratégies de Lisbonne et Göteborg. S'ils s'inscrivent dans une démarche d'évaluation à l'échelle des régions, notons que ces indicateurs visent également à maintenir une concurrence entre les régions européennes, par exemple, pour le maintien des fonds européens de la politique de cohésion (Chapitre 4 et Annexe : Liste des indicateurs structurels liés à Lisbonne et Göteborg, p.446).

Fig.2.4
La région Campanie en Italie : quelques indicateurs socio-économiques



Source : Eurostat, 2010, *Istat*, 2010.

Le deuxième *Rapport sur la cohésion* (2001) affichait encore, pour la Campanie, un indice de 66 pour le PIB par habitant dans une Europe à 15 en 1995. En revanche, pour cette même année de référence (1995), la Région Campanie annonce, elle, dans son Programme opérationnel 2007-13, un indice de PIB, cette fois, dans une Europe à 25. Cet indice atteignait alors 74,7. Comme nous l'avons vu plus haut, si jusqu'en 2000, les critères d'éligibilité aux objectifs des fonds structurels ne sont pas draconiens, la Campanie aurait bel et bien frôlé l'exclusion de l'objectif 1 pour la période de programmation 2000-06. Encore en 2001, alors qu'Eurostat affichait un PIB par habitant de 68,4 dans une Europe à 27, la Campanie annonçait – sans doute volontairement – un PIB par habitant, abaissé à 65,6 dans une Europe à 25 (*Fig.2.4a*).

Ces variations nous renvoient une fois de plus les critiques souvent émises à l'égard de la fiabilité du PIB par habitant et du principe même d'un seul indicateur (*Encadré 1.2, p.51*) que ce tableau illustre bien (*Tab.2.1*).

Tab.2.1
PIB par habitant en région Campanie dans une Europe de six à vingt-sept (Ue=100)

	1960 Ue6	1979 Ue9	1986-1988 Ue12	1993 Ue12	1995 Ue15	1995 Ue25	2001 Ue15	2004 Ue25	2004 Ue27	2007 Ue27
Campanie	38,8	57	66,9	66	66	74,7 *	65,1	65,6 *	68,4	65,9

Sources : 2^{ème} (2001), 4^{ème} (2007), 5^{ème} (2010) Rapports sur la cohésion, *PO Campania 2007-13*, p.4.

*PIB par hab. présenté par la Région Campanie.

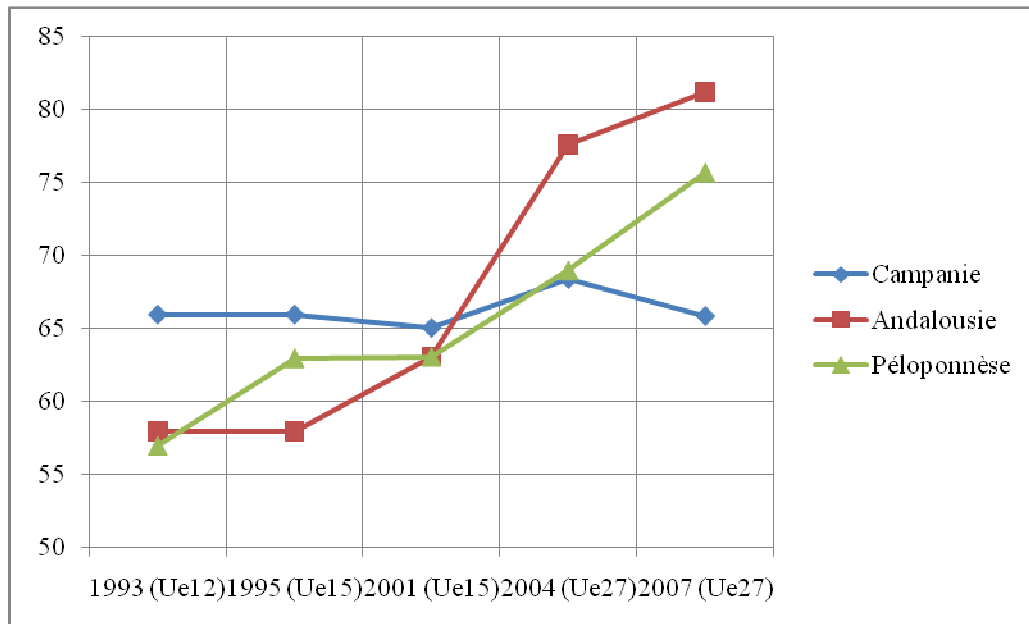
Au-delà des données produites par l'Europe ou par la région Campanie, cette variation du PIB par habitant n'est, en tout cas, pas spécifique à notre cas d'étude (*Fig.2.5*).

En effet, nous trouvons également des régions espagnoles comme l'Andalousie dont le PIB par hab. atteignait en 1993, un indice de 58, ou encore la région du Péloponnèse en Grèce qui affichait un indice de 57. Celui de la région Andalouse atteignait en 2004 un indice de 77,6 quant l'indice du Péloponnèse affichait, lui, 69¹²⁶.

En 2007, le PIB par habitant en région Campanie n'était guère plus important et affichait un indice de 65,9 (Ue=27). Il était en 2001 de 65,1. Si on note une amélioration, la région reste en deçà des régions du nord et du Latium (122,3). À plus forte raison, nous sommes bien sûr très loin de l'indice du PIB de la région Île-de-France qui atteint 168,8 en 2007.

¹²⁶ La région andalouse en Espagne a vu son PIB par habitant remonter. Pourtant, sous plusieurs aspects cette région qualifiée par la Commission « au sud du sud » connaît comme la Campanie un fort taux de chômage (20%), une population qui atteint les sept millions et des difficultés en matière de sauvegarde de l'environnement. Elle bénéficie dans ce cadre d'environ 7 milliards d'euros pour la période de programmation 2000-06. On peut ainsi s'interroger sur les différences de réussite avec la région Campanie et les causes de ce résultat ?

Fig.2.5
L'évolution du PIB par hab. (PPA) par rapport à l'indice 100 dans trois régions européennes



Sources : 2^{ème} (2001), 4^{ème} (2007), 5^{ème} (2010) Rapports sur la cohésion, PO Campania 2007-13, p.4.

- **La Campanie dans une position intermédiaire en matière de dépenses en Recherche et Développement**

En matière de dépenses en Recherche et Développement, autre indicateur « fétiche » de l'Union européenne, surtout dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, le constat montre à la fois l'ampleur du « déficit » de la région et en même temps les efforts réalisés par la Campanie (*Fig.2.4c, p.141*).

En 2004, elle avait investi plus d'un milliard d'euros à l'image des régions du Nord de l'Italie. Si leur population est moins importante, l'Émilie Romagne ou encore la Toscane avaient, elles aussi, investi un milliard d'euros. En 2004, la Campanie se plaçait en sixième position parmi les régions italiennes en termes de dépenses en Recherche et Développement (*Istat, 2004*). En 2007, la région Campanie était la première région du Sud en matière de dépenses de Recherche et Développement, avec 1,13% de dépenses du PIB. Toutefois, il faut nuancer cette position de « leader » par le contexte de marasme dans lequel reste le Mezzogiorno¹²⁷.

En effet, « l'impulsion des régions méridionales est au point mort. Seule la Campanie brise le seuil des 1% du PIB en dépenses de Recherche et Développement, mais reste éloignée de l'objectif de 3% fixé par l'accord de Lisbonne. La grande vague de fonds régionaux ne semble

¹²⁷ Là encore à titre de comparaison, en Île-de-France, l'investissement en matière de Recherche et Développement affichait en 2007, 3,11 % des dépenses du PIB (Eurostat).

pas avoir généré un effet d'accélération. Selon l'enquête de l'*Istat*, dans le Mezzogiorno, une entreprise sur cinq se déclarait « innovatrice » (Prisco, 2009, p.3). Les dépenses d'innovation dans les régions du Sud représentaient un cinquième de l'investissement des entreprises dans la seule région de Lombardie.

La lecture de ces chiffres rend par conséquent plus complexe la dichotomie centre/périphérie dans laquelle la région Campanie se situe, bien qu'elle ne l'efface pas. À l'échelle des 27 États membres, la région Campanie dépense entre 0,80 et 1,20% du PIB régional dans la Recherche et Développement tandis que les régions les plus en difficulté dépensent moins de 0,43% du PIB régional et plus de 2% pour les régions les plus fortes (*Fig.2.4c, p.141*).

La Campanie se positionne en somme dans une catégorie intermédiaire et rejoint des régions comme la Toscane ou les Pays de la Loire, côté français. Mais cela ne suffit pas à la rendre plus compétitive et dynamique. En effet, à l'inverse de grandes métropoles de taille comparable, à Naples, le caractère métropolitain ne s'offre pas suffisamment comme levier pour le développement du territoire mais plus comme un obstacle. Il faut toutefois relativiser : selon le résumé du rapport ESPON 3.3 sur « la dimension territoriale de la stratégie de Lisbonne/Göteborg », une grande majorité des pays européens affichent un profil moyennement bas en termes d'investissement et de recherche [...] à l'échelle nationale (ESPON 3.3, 2007, p.15).

• Taux de chômage et travail informel

Le taux de chômage constitue aussi un indicateur de choix pour l'Union européenne. Présent à la fois dans les diagnostics territoriaux des programmes opérationnels, il est également un élément concret de l'allocation des fonds européens (*Encadré 1.2, p.51*).

En 2007, le taux de chômage en région Campanie concernait 11,2% de la population active contre une moyenne de 6,1% pour l'Italie (*Istat*, 2007). Certes, ce taux a diminué comparé à celui de 1993, qui affichait 16,3% de chômeurs pour le Mezzogiorno et 6,7% pour le Centre-Nord (selon la nouvelle définition du chômage¹²⁸ adoptée par l'*Istat*). Cependant il reste élevé et concentré dans la métropole napolitaine. En effet, en 2003, la province de Naples affichait le taux de chômage le plus important de la région avec 23,6% d'inactifs suivie de près par la province de Caserte (22,4%).

À l'échelle de l'Europe, le taux de chômage en 2007 en région Campanie atteignait 14,6% de la population active contre 7,7% pour l'Italie et 9% pour une Union européenne à 27 (*Fig.2.4b*,

¹²⁸ Selon la définition internationale de personne en recherche d'emploi, seuls sont considérés comme chômeurs, les personnes en recherche de travail dans le mois précédent la date d'enquête. Selon la définition élargie, sont inclus les chômeurs en recherche d'emploi depuis les six derniers mois ou les deux dernières années en cas d'inscription au bureau de l'emploi ou de participation à un concours public.

p.141)¹²⁹. Mais la Commission, comme au niveau national et régional, nuance ces taux - ou en accentue l'effet péjoratif - en tenant compte d'un autre facteur important, celui du travail « informel ». Le diagnostic territorial présent dans le Programme opérationnel campanien 2007-13 prend ainsi en considération cette part du travail « informel ».

En 2007, les unités de travail irrégulier sur le total des unités de travail affichaient un pourcentage de 17,3 en région Campanie, loin derrière la Calabre, avec 27,3 mais largement au dessus de la moyenne nationale (11,8) (*Fig.2.4d*).

Ces forts taux ne sont pas récents et ils étaient même bien supérieurs dans les statistiques antérieures. À l'échelle de l'Union, en 1995, la Campanie était la quatrième région la plus touchée par le chômage avec un taux de 24,7% (CE, 1996, p.136). Le travail informel, en 1998, représentait 35% des emplois occupés en région Campanie contre une moyenne de 33,9% pour le Mezzogiorno et 22,6% pour la moyenne nationale. Au sein du Mezzogiorno, la Campanie se situait au troisième poste des emplois irréguliers, derrière la Calabre (44,8%) et la Sicile (37%). Ces emplois concernaient essentiellement le secteur industriel, en particulier la construction (*PO Campania 2000-06, p.10-11*).

Facteur aggravant, si la jeunesse de la population représente un atout pour une métropole, en région Campanie, le taux de chômage des 15-24 ans atteignait 32,5% en 2007 contre une moyenne de 13,7% pour le Centre-Nord et 20,3% pour l'Italie (*Tab.2.2*). La difficulté de trouver un emploi pour les jeunes issus du Mezzogiorno se caractérise notamment par un départ vers les régions du Nord de l'Italie (Bianchi, Provenzano, 2010).

Tab.2.2
Quelques indicateurs socioéconomiques

	Population au recensement De (en millions d'hab.)		Taux de chômage (en %)		Taux de chômage des 15-24 ans (en %)	
	1991	2009	1992	2007	1992 (14-29)	2007
CAMPANIE	5 907, 6	5 812	23	11,2	48,1	32,5
MEZZOGIORNO	21 278,3	20 856	20,4	11	42,9	32,3
CENTRE NORD	Nd.	39 188	Nd.	4	Nd.	13,7
ITALIE	57 932	60 045	11,5	6,1	25,3	20,3

Sources : Indicateurs socio économiques en 1992 sur les données proposées par la Svimez, 1993, Taux de chômage en région Campanie, *Istat*, 2007.

¹²⁹ En Seine-Saint-Denis, le taux de chômage est de 11,8% (Insee, 2007).

- **La micro-criminalité et la criminalité organisée dans les Programmes opérationnels campanien**

Dans un tout autre domaine, Naples apparaît à nouveau « en creux » plus qu'en positif et de façon stigmatisante dans la géographie des indicateurs statistiques, notamment en matière de criminalité. En effet, aux indicateurs socioéconomiques classiques se mêlent aujourd'hui, au sein même des rapports européens, la prise en compte d'importants problèmes de criminalité.

Au fil des programmations et notamment depuis la période 2000-06, les indicateurs liés à la criminalité organisée ou la micro-criminalité sont devenus une composante à part entière des rapports européens. Comme le souligne d'ailleurs le Programme opérationnel 2000-06, la criminalité a un « impact direct et négatif sur l'économie régionale légale ». Cette situation crée par exemple un climat de défiance de la part de potentiels investisseurs étrangers. La baisse de la criminalité constitue par conséquent un défi à relever à travers le Programme opérationnel campanien 2000-06, qui ne mentionne pas moins de vingt-trois fois le terme de « criminalité » contre vingt-cinq fois dans le PO Campanien 2007-13. Le Programme opérationnel 2007-13 n'hésite pas à signaler l'importance du rôle des forces de l'ordre et la confiance à leur attribuer : « un autre fait qui doit être gardé sous observation, en termes de sécurité et de la légalité, en ce qui concerne la confiance dans la police, ou la reconnaissance de la capacité de ces derniers à être en mesure de « lutter contre la criminalité » » (*PO Campania 2007-13*, p.30). Ce point nous renvoie à l'actualité. Fin décembre 2010, un carabinier était arrêté à Livourne, suspecté de complicité et de corruption aggravée avec la mafia calabraise (*Le Progrès*, 19/12/2010). Bien entendu, il ne s'agit pas ici de généraliser ce cas particulier, mais force est de constater que le Programme opérationnel campanien n'occulte pas non plus cette éventualité, jouant un peu plus sur l'effet d'image négatif porté à la Campanie.

Qu'en ressort-il finalement au niveau des indicateurs ? En 2003, l'indice lié aux délits avec criminalité violente en région Campanie était de 316,4, tandis que l'indice national était inférieur de moitié (147,5) (*Istat*, 2003). Or au sein même de la région, Naples et sa province constituaient ici encore, les plus « mauvaises élèves » avec un indice de 463, devant les provinces de Caserte (236,62), Salerne (118,69), Bénévent (89,17) et Avellino (74,79).

Les chiffres présents au sein du Programme opérationnel 2000-06 sont tout aussi stigmatisant. Par exemple, en 2002, la micro-criminalité (vol à l'arraché, vol de voiture, etc.) dans les villes, représentait en région Campanie 43% du total des délits contre 36,5% en Italie et 34,9% pour le Mezzogiorno.

- **Naples et la désindustrialisation**

Enfin, parmi la multitude d'indicateurs évoqués dans les programmes opérationnels, arrêtons-nous sur l'indicateur lié à l'emploi industriel et plus généralement la présence de l'industrie à Naples.

Le processus de désindustrialisation opéré depuis les années 1980 a eu un impact fort sur le territoire campanien à la fois en termes d'emploi mais aussi sur le paysage comme en témoigne l'ex-aire industrielle de Bagnoli. Compte tenu de l'importance de ce point au sein même des programmes opérationnels campaniens, il est nécessaire d'aborder l'industrie, le processus de désindustrialisation et ses conséquences en termes d'emplois dans la région napolitaine.

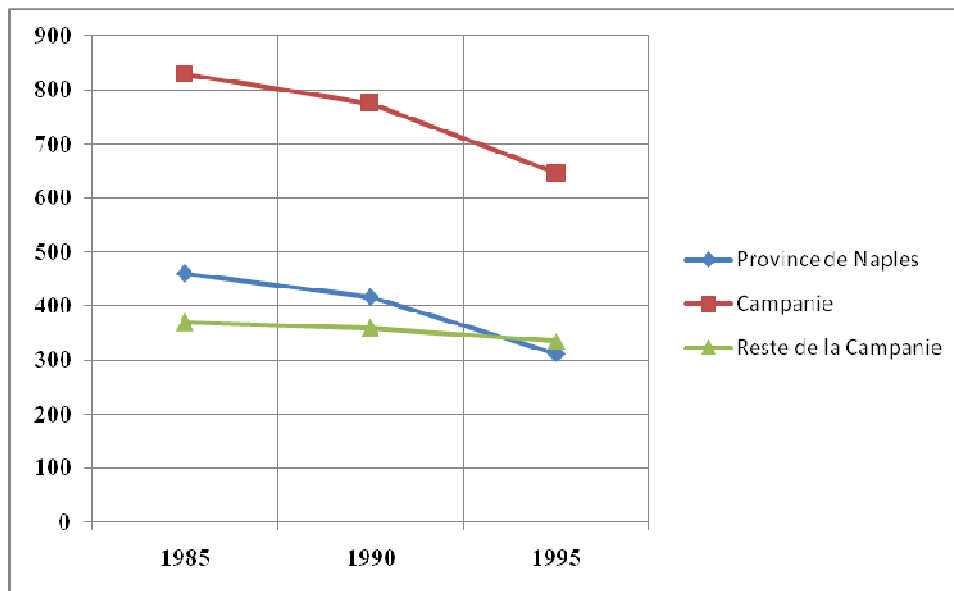
Tout d'abord, on ne peut évoquer Naples sans préciser qu'elle est, et a été, le principal centre industriel du Sud. Depuis la fin du 19^{ème} siècle, plusieurs phases d'industrialisation ont marqué le territoire napolitain, résultantes de politiques portées en faveur du développement industriel (loi spéciale de 1904 pour le développement industriel de Naples, loi de 1957 liée aux aires et noyaux de développement industriel, etc.). Et jusqu'à la fin des années 1960, l'essentiel de l'industrie s'est localisé à Naples. Pour reprendre Colette Vallat, « géographiquement les installations ont cerné la ville » (Vallat, 1998, p.202).

À partir des années 1970, s'opère un processus de desserrement industriel dans l'arrière pays napolitain (Caserte, Averse, etc.). Ce phénomène touche plus largement l'ensemble du Mezzogiorno et aboutit à la naissance de « cathédrales dans le désert » (Bari, Brindisi, Tarente, Naples, etc.) (Saraceno, 1980). Toutefois, le processus d'industrialisation mené par la Caisse du Midi permet le développement de Naples et du Mezzogiorno. « Entre 1971 et 1981, le nombre des grandes entreprises de plus de 500 employés croît de 47,1% dans le Mezzogiorno, pour seulement 13% dans le Centre et le Nord [...] La province de Naples rassemble 45% de toutes les entreprises publiques du Sud et 32% des entreprises privées » (Vallat, 1998, p.203). Parmi les entreprises privées, sont ainsi présentes Olivetti et Remington (deux firmes américaines spécialisées dans le matériel de bureau), Mobil oil (pétrole), Philip's, Varta AG (accumulateur électrique), FIAT et Italsider (sidérurgie), Finsider/Armco (laminés zingués), Alfa Sud, pour les entreprises publiques.

En outre, le processus de désindustrialisation, débuté aussi dès les années 1970, s'est accéléré dans les années 1980. Comme les autres grandes villes industrielles européennes, la crise a touché logiquement l'aire urbaine de Naples, accentuant la marginalisation de l'économie campanienne. Par exemple, dans les années 1980, ce sont 600 entreprises de moins de dix salariés qui ont fermé leurs portes, en particulier dans le secteur manufacturier. Ce processus a donc fortement redimensionné le patrimoine productif (Vallat, 1998, p.226).

La figure 2.6 montre l'évolution de l'emploi dans l'industrie entre 1985 et 1995. On observe très nettement que la province de Naples a été plus touchée par la perte d'emploi industriel, dont le nombre passe respectivement de 460 000 en 1985 à 311 000 en 1995, soit une perte nette de 32,4%, par rapport au reste de la région Campanie, dont le nombre d'employés dans le secteur de l'industrie a diminué de 9,4%. Sur cette même période, la Campanie a perdu 21,7% de ses emplois dans l'industrie quand le pourcentage d'emploi perdu à l'échelle italienne avoisinait seulement 6,7% (*Istat*, 1985, 1990). En 1996, la densité industrielle de la région, c'est-à-dire le nombre d'emploi dans l'industrie sur le total de la population, se situait en dessous de la moyenne nationale : 4% contre 8% (*PO Campania 2000-06*, p.28).

Fig.2.6
Évolution du nombre d'employés dans le secteur de l'industrie entre 1985 et 1995 (en milliers)



Source : Colaizzo, 1998, p.116-201.

Selon le Programme opérationnel campanien 2007-13, 14,3% de la population active en 2004 travaillerait encore dans le secteur de l'industrie, soit environ 247 390 salariés (*PO Campania 2007-13*)¹³⁰. Cette diminution des effectifs a largement été prise en considération dans les programmes opérationnels campaniens. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet intérêt :

D'une part, les programmes opérationnels vont s'évertuer à la fois à atténuer l'impact de la désindustrialisation sur l'emploi mais aussi à diminuer la part importante de l'emploi irrégulier dans ce secteur. En effet, le Programme opérationnel 2000-06 soulignait qu'en 1998, 44,8% de

¹³⁰ Cette donnée concernant les emplois liés à l'industrie doit être utilisée avec prudence si nous décidons de la confronter avec celles de 1995. En effet, la définition de l'industrie suivant les sources peut prendre en compte ou exclure certains emplois.

l'occupation industrielle en région Campanie était irrégulière contre 18,2% en Italie et 11,7% pour le Centre Nord. Les principaux secteurs concernés restaient les secteurs manufacturiers et de la construction.

D'autre part, les orientations couplées de l'Europe et de la Région à travers les PO proposent des actions en faveur de la requalification de ces paysages industriels. Des mesures visent ainsi la décontamination des sites industriels pollués et leur reconversion. Bagnoli est un exemple représentatif du cycle industriel à travers le processus d'industrialisation, de désindustrialisation et de reconversion, sur lequel nous allons revenir. Mais d'ores et déjà, nous pouvons dire que la Campanie, qui a subi de plein fouet la désindustrialisation, est à la jonction des problématiques des régions d'ex-objectif 2 (« compétitivité ») et des régions « en retard de développement » dans le cadre de la gestion de ses anciens sites industriels.

À travers cette lecture sommaire qu'offrent le territoire et les indicateurs statistiques usuels de la cohésion, on peut conclure ce premier point par la déclaration de Piero Barucci, vice-président de l'Association pour le développement de l'industrie dans le Mezzogiorno (Svimez) : « l'Italie est à la périphérie de l'Europe et le Mezzogiorno à la périphérie de l'Italie » (*Les Échos*, 2008).

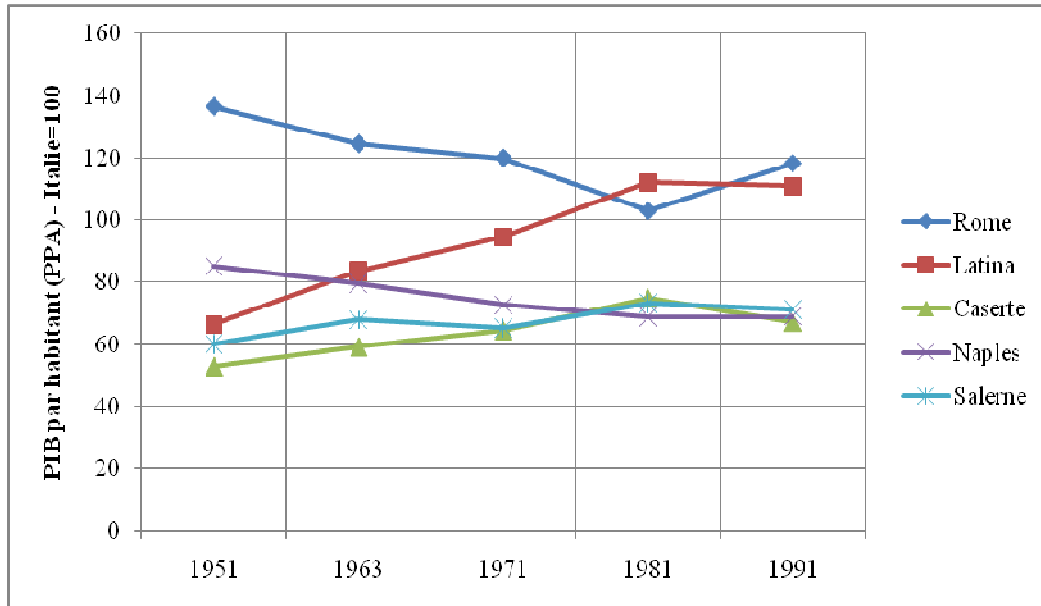
2.2 Naples dans son environnement : une lecture qui aggrave le constat de marginalité

Dans ce cadre, un élément aggravant apparaît dans le décrochage entre Naples et certaines provinces proches. Effectivement, la région Campanie n'a pas suivi l'« évolution générale » qu'ont connu, par exemple, les provinces toutes proches de Latina et Frosinone, situées en région Latium, dans les années 1970-80. Les disparités régionales en termes de PIB par habitant (indice 100=Italie) affichaient le net décrochage de la province napolitaine et parallèlement l'envolée de la province de Latina (dans la région du Latium) en 1981 (*Fig.2.7*).

Sans entrer dans le détail, la situation géographique de Naples et des autres provinces campaniennes dans une zone composée de régions plus pauvres est une première clé de compréhension du décrochage.

En effet, la province de Latina, située dans la zone Centre, au sud de Rome, semble avoir bénéficié d'un effet de contexte géographique beaucoup plus favorable (Rivière, 1997, Grasland, 2006). Certes, le tremblement de terre de 1980 qui a touché Naples et sa région a également joué en défaveur du rattrapage économique. Mais au-delà de cet événement, jouent aussi des phénomènes structurels : comme l'ont souligné divers auteurs, tout se passe comme si la métropole napolitaine s'enfonçait dans un « effet Sud » négatif et non positif.

Fig.2.7
Évolution du PIB par hab. (PPA) entre 1951 et 1991 dans cinq provinces italiennes



Sources: Grasland, 2006, p.371-401, Celante, 1994.

Toutefois, il faut sans doute nuancer l'idée d'une marginalité qui s'auto-entretiendrait « en boucle » en région Campanie comme dans tout le Mezzogiorno. Divers indicateurs, liés notamment aux infrastructures, présentent une réalité plus nuancée. En particulier, on peut ici s'arrêter quelques instants sur le bilan controversé de la politique méridionale dans le Mezzogiorno, que nous évoquerons plus en détail dans la seconde partie de thèse. Celle-ci a été jugée de façon négative pour son caractère clientéliste, son manque de programmation, l'abondance des conflits institutionnels, son manque de cohérence sur le territoire ou encore sa trop forte dépendance à l'État central, qui en fait le symbole d'une situation plus générale. Mais, puisque nous sommes ici dans la lecture des indicateurs, si on considère ces indicateurs bruts que sont l'eau, les réseaux routiers, etc. son bilan tel qu'il a pu être effectué au moment de la clôture, n'est pas si mauvais (*Tab.2.3*).

Ainsi, le pourcentage en nombre d'habitations des maisons sans électricité passait de 30% au début des années 1950 à 3% au début des années 1990. L'approvisionnement en eau, de 80 litres par habitant par jour en 1950 passait à 350 litres au début des années 1990.... Ce sont là des critères d'appréciation du « développement » et des chiffres que nous pourrions retrouver quasiment à l'identique à propos d'autres territoires européens marginaux, par exemple dans le second *Rapport sur la politique de cohésion économique et social* (2001). En effet, pour l'Union européenne, « une dotation adéquate en infrastructures constitue une condition nécessaire mais non suffisante pour le développement économique et la compétitivité d'une région, déterminant la localisation des activités économiques et le type d'activités ou de secteurs susceptibles de se

développer » (UE, 2001, p.49). Ces chiffres ont souvent été assortis de réserves en ce qui concerne la politique méridionale - routes inachevées et ne menant à rien, etc.-, or nous retrouvons parfois aujourd'hui ces mêmes arguments évoqués à l'encontre des programmes opérationnels espagnols ou portugais...

Tab.2.3

Mezzogiorno, les changements dans la qualité et le niveau de vie (comparaison entre le début des années 1950 et le début des années 1990)

Indicateurs	1950	1990
PNB par habitant (en millions de Lires italiennes, taux de 1992)	5	18
Employés dans l'industrie manufacturière (dans les entreprises de plus de 10 employés, pour 1000 habitants)	14	35
Les réseaux routiers (Kms pour 1000 Km ²)	35	100
Installation de téléphones (pour 100 habitations)	0,5	30
Les maisons sans sanitaires (en pourcentage du nombre d'habitations)	35	3
Les maisons sans électricité (en pourcentage du nombre d'habitations)	30	3
Approvisionnement en eau (litres par habitant par jour)	80	350

Source: Extrait de Celant, 1994, p.13.

Les critiques sur la pertinence de ces indicateurs d'équipement sont-elles fondées ? Sans doute. Dans le cas de l'Italie méridionale, si les réseaux routiers passent de 35 à 100 km pour 1000 km², cela ne signifie pas pour autant que le territoire est entièrement désenclavé. En effet, Naples et son agglomération ainsi que les chefs-lieux de provinces concentrent la majeure partie des travaux d'infrastructure. Mais là encore, on peut d'emblée relever que nous nous situons dans une logique que ne désavoueraient pas les récents rapports sur la cohésion. En effet, le désenclavement tel qu'il fut promu par la Caisse du midi de 1950 à 1993 visait en grande partie directement ou indirectement les entreprises. Les pouvoirs publics pensaient ainsi un possible développement fondé essentiellement sur la « croissance autonome de la capacité productive », principe au cœur des aires de développement industriel (Chapitre 3).

En somme, ce deuxième point révèle encore une fois le caractère paradoxal de la Campanie qui bénéficie d'atouts indéniables (dimension métropolitaine, dépenses en matière de Recherche et Développement, etc.), mais qui concentre des difficultés structurelles et économiques certes évolutives, mais que les pouvoirs publics ne sont pas en mesure d'endiguer (criminalité, chômage, etc.).

Les deux premiers points de ce chapitre ont mis en évidence la réalité économique, politique, sociale et structurelle dans laquelle étaient injectés les fonds structurels européens. Il s'agit à présent de changer à nouveau d'échelle et de revenir au local, en s'arrêtant sur nos deux exemples phares : le métro régional et la friche en reconversion de Bagnoli. L'objectif est de mieux saisir la réalité dans laquelle les aides communautaires sont versées. Revenant sur certains points abordés dans le chapitre 1, nous tentons aussi de comprendre les raisons de calendrier, de dynamique des projets pour lesquelles le projet du métro s'est vu obtenir des subventions européennes nettement plus importantes que le projet de requalification urbaine de Bagnoli.

3. LE MÉTRO RÉGIONAL CAMPANIEN : LA CURA DEL FERRO¹³¹ VERSION NAPOLITAINE

L'extension du métro est certainement emblématique des difficultés et des dynamiques du territoire napolitain que nous venons d'évoquer. Elle a été une des mesures phare du Programme opérationnel campanien 2000-06. Cette mesure s'est aussi inscrite dans un cadre plus large, celui de la politique de reconquête du territoire par les transports, initiée par la Municipalité d'Antonio Bassolino au milieu des années 1990 et repris dans le projet de système des transports portés cette fois-ci par la Région Campanie depuis 2001. Parallèlement, cette reconquête de la politique des transports se réalise dans un contexte institutionnel de décentralisation qui donne de nouvelles compétences aux Communes, aux Provinces ainsi qu'aux Régions (*Encadré 2.4, p.132, Fig.2.3, p.134*). En effet, la stratégie des transports de la Région Campanie a été réélaborée dans le cadre des nouvelles orientations de programmation et de planification introduite par décret législatif n°422/97 et du Plan Général des Transports. Mais ce basculement s'accompagne également d'un fort retrait financier de l'État. Dès les années 1990, l'Italie a connu de fortes chutes d'investissements en infrastructures (70 milliards d'euros en 1991 et 61 milliards entre 1994-97). Cette chute s'explique notamment par la nécessité d'un redressement budgétaire afin de respecter le traité de Maastricht ainsi que par les normes d'adhésion à la monnaie unique et l'incertitude suite aux contextes de corruption dans les marchés de travaux publics (Dau, Bologna, 2003). Ce contexte s'est encore durci dans les années 2000.

Après avoir rappelé les éléments clés en matière de mobilité et de système des transports, nous reviendrons sur le projet du métro afin de mieux comprendre la place des fonds structurels. Enfin un troisième point portera sur l'articulation entre les travaux du métro et le patrimoine architectural et paysager, outil des politiques de marketing territorial en prenant l'exemple de la Ligne 1, boucle qui traverse le centre historique de Naples.

¹³¹ La thérapie du fer.

3.1 État des lieux au milieu des années 1990

L'état des lieux de la mobilité et du système des territoires en région Campanie au milieu des années 1990 met en évidence un nombre important de paradoxes. Au moment de la relance des politiques de mobilités, le système des transports ferroviaires faisait face à d'importantes carences tels que l'absence d'interconnexions, un déséquilibre des infrastructures sur le territoire ou encore des logiques concurrentielles dans la gestion des transports et des services.

- **Un réseau riche mais cloisonné**

Hérité d'un patrimoine infrastructurel riche, le réseau ferroviaire campanien s'étend à la fin des années 1990 sur 1 210 kilomètres de voies¹³² (*Regione Campania*, 2002)¹³³. Ce capital lui permet déjà d'appartenir aux régions italiennes dotées des kilomètres de voies ferrées les plus importants (*Tab.2.4*). Toutefois, cette position doit être nuancée par plusieurs éléments avec d'un côté, une répartition déséquilibrée des infrastructures sur le territoire et de l'autre, le rapport entre la population et le nombre de kilomètres de voies qui témoigne de l'insuffisance des infrastructures.

Tab.2.4
Indicateurs de dotations ferroviaires dans quelques régions italiennes

	Population en 2000	Km ferr.	Indice de dotation Km de voies/millions d'habitants.
Piémont	4 289	1 988	464
Lombardie	9 121	1 926	464
Vénétie	4 540	1 160	255
E. Romagne	4 008	1 343	335
Latium	5 302	1 249	235
Campanie	5 782	1 210	209
Pouilles	4 086	1 563	382
Sicile	5 088	1 599	314

Source : Extrait de *Regione Campania*, 2002, p.40.

En outre, ce réseau régional est bien sûr inégalement réparti sur le territoire campanien et engendre de fortes disparités entre les provinces (*Tab.2.5*). Autre contraste inhérent au fait urbain, au sein même des provinces, ce sont autour des chefs lieux que se concentrent la majeure partie des infrastructures (Dal Piaz, 1995). Les territoires internes restent par conséquent fortement enclavés et très peu « maillés » entre eux. Mais par rapport à d'autres contextes métropolitains

¹³² Les 1 210 kilomètres sont répartis entre les cinq provinces comme suit : 187 km pour la province d'Avellino, 171 Km pour Bénévent, 260 pour la province de Caserte, 337 pour la province de Naples, et enfin 255 Km pour celle de Salerne.

¹³³ Annexe : Le métropolitain régional de Naples. Détour historique, p.444.

plus équilibrés, comme celui de Milan par exemple, cette situation est renforcée à la fois par le manque d'interconnexion mais aussi par l'insuffisante fréquence de passage des trains. Par exemple, en 1994, un seul train quotidien direct reliait Avellino à Bénévent, pourtant situées à moins d'une trentaine de kilomètres l'une de l'autre (Dal Piaz, 1995).

Tab.2.5
Indice de dotations ferroviaires dans les provinces de la région Campanie

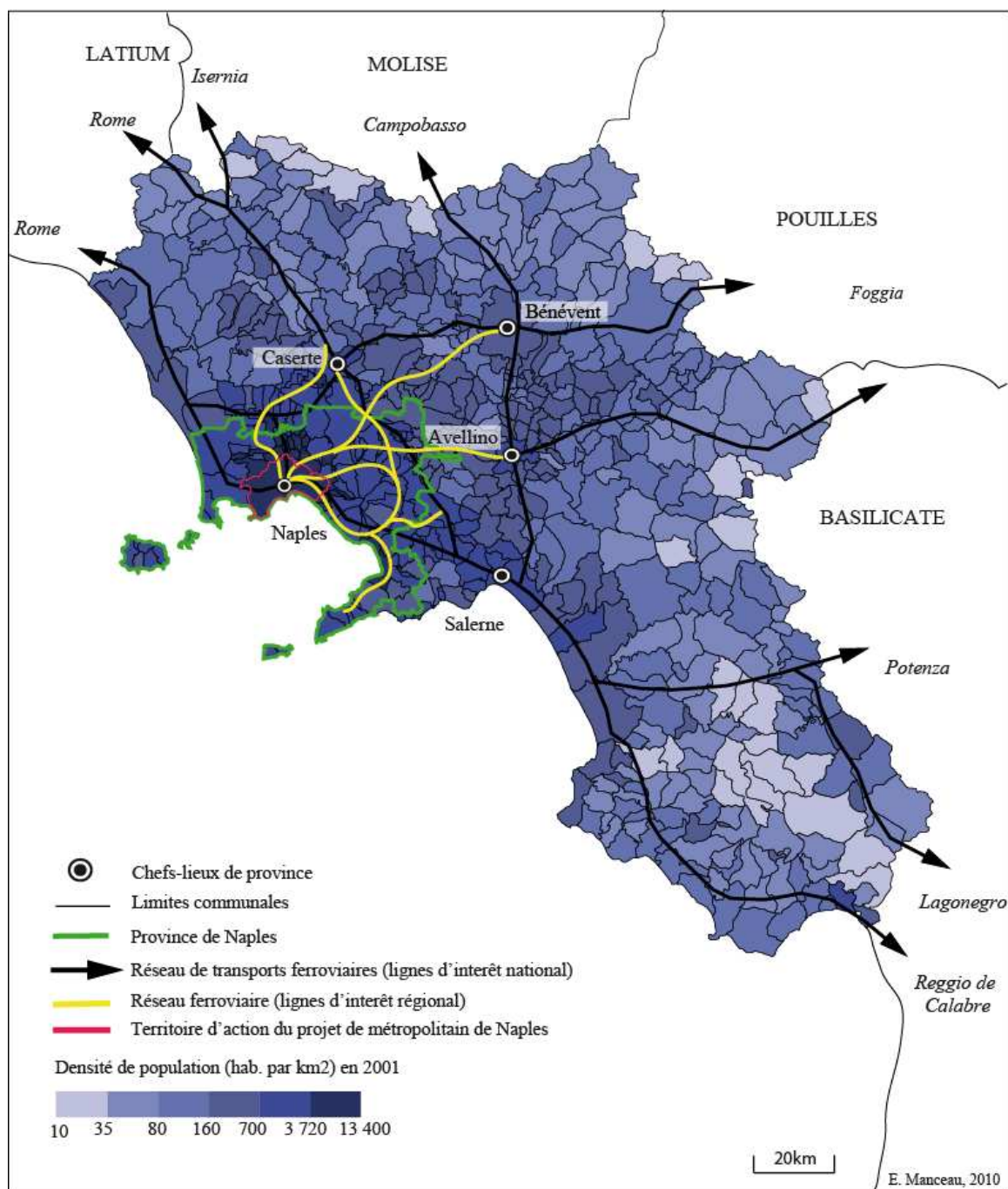
	Kilomètres de voies	Dotation infrastructurelle pour 10 000 habitants
Avellino	187	424
Bénévent	171	581
Caserte	260	303
Naples	337	108
Salerne	255	232
Région	1 210	209

Source : Extrait de *Regione Campania*, p.40, 2002.

Au cœur même de Naples les mobilités ont aussi longtemps été paradoxales (Di Ciommo, 2003, p.143) avec d'un côté un réseau infrastructurel dense mais mal structuré et de l'autre une ville fortement congestionnée par l'automobile. Entre 1981 et 1996, la population non desservie par le transport ferroviaire dans la province de Naples atteignait 34,5%, devant la province de Caserte (19,60%) contre une moyenne de 19,50% pour la région Campanie (*Istat*, 1998). Plusieurs raisons, issues notamment des politiques nationales menées dans le cadre de l'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno, expliquent cette situation paradoxale des transports en région Campanie. En effet, il faut avoir à l'esprit qu'améliorer l'accessibilité du Mezzogiorno a été une priorité constante pour la politique d'intervention extraordinaire. Héritage de la politique méridionale, la majeure partie des réseaux ont été construits dans la province de Naples et le long de l'espace côtier afin de desservir les aires de développement industriel (ASI) et de répondre aux exigences de la population et du tourisme, générant un premier fort déséquilibre entre l'aire métropolitaine et le reste de la région (*Fig.2.8*).

Encore aujourd'hui, les infrastructures ferroviaires sont constituées en deux lignes directrices nationales avec d'un côté une ligne nord-sud reliant Rome-Naples-Salerno et Reggio de Calabre. Et de l'autre, une ligne interne reliant Rome-Cassino-Caserte-Cancello-Sarno-Nocera rejoignant la première. Le réseau ferroviaire campanien est également constitué de deux lignes transversales : Naples-Caserte-Bénévent-Foggia et Battiglia-Potenza-Tarente (*Fig.2.8*). La partie sud de la région Campanie, le Cilente, reste un territoire mal desservi.

Fig.2.8
Densité de population et réseaux ferroviaires en région Campanie



Sources : Istat, 2001, Dal Piaz, 1995.

Autre héritage majeur que doit affronter toute politique d'aménagement du territoire, en région Campanie : l'automobile. Les titres de journaux des années 1980 traduisent clairement l'excès des napolitains face à ce problème non encore réglé aujourd'hui (*Encadré 2.7*).

Encadré 2.7

Le trafic automobile : un frein au développement de Naples

Circolazione: una giornata di tormento e di incalcolabili guasti
Migliaia immobilizzati
Due incidenti
Maxingorgo



"Deux accidents : maxi-engorgement"
 (Cet article illustre le problème du trafic à Naples)
 Source : *Cronaca di Napoli*, 01/02/1980

"Douze heures de "promenade" dans la nouvelle île piétonnière pour les rues de Chiaia"
 Source : *Seneca, Cronaca di Napoli*, 09/02/1982
 Quelques solutions humoristiques pour résoudre le problème du trafic à Naples.

Dodici ore di «Struscio» nella nuova isola pedonale per le strade di Chiaia

Qualcuno ha insistito per entrare, ma i vigili sono stati inflessibili - Qualche «eccezione» solo in via Roma - «I carri-gru saranno implacabili»

PROVVEDIMENTI PER IL TRAFFICO PREVISTI PER LA PROSSIMA SETTIMANA 	LUNEDÌ POSSONO CIRCOLARE LE AUTO SU UN SOLO PNEUMATICO 	MARTEDÌ SOLO LE AUTO CON UN NUMERO PARI DI PNEUMATICI 	MERCOLEDÌ SOLO LE AUTO CON UN NUMERO DISPARI DI PNEUMATICI 
GIOVEDÌ POSSONO CIRCOLARE SOLO LE AUTO SENZA BENZINA 	VENERDÌ LA SOSTA È CONSENTITA SOLO SUL "NUOVO" PARCHEGGIO DELL'UNGOMARE 	SABATO CIRCOLANO SOLO LE AUTO "TRASPORTATE" DAI CARRI-GRU 	DOMENICA POSSONO CIRCOLARE SOLO LE AUTO CON SCARPE DA GINNASTA 

La monovolume rimane nell'ingorgo durante la gita al Vomero
 Il capo dello Stato rientrato a villa Rosebery solo dopo due ore

Il traffico di Napoli blocca il presidente imbottigliato con le auto della scorta



NAPOLI - Ha lasciato villa Rosebery all'improvviso, spiazzando perfino le forze dell'ordine, per un giro in città: per il suo quinto giorno a Napoli, il capo dello Stato ha scelto di affrontare il traffico, quasi come un cittadino comune ma, come gli altri, è rimasto imbottigliato.

Il corteo di auto e moto della scorta non è riuscito a districarsi tra il mare di auto che affollavano le strade della città e come tutti i napoletani, anche il presidente è rimasto bloccato nella morsa del traffico partenopeo.

Il capo dello Stato è giunto a Napoli il primo giorno dell'anno in visita privata accompagnata dalla moglie. Stanane ha voluto visitare la collina del Vomero e gustare l'insolita vista della città dall'alto. Il corteo di auto non si è mai fermato se non quando, costretta dal traffico caotico, la monovolume presidenziale è rimasta imbottigliata tra le mille auto che intasavano le strade del centro. L'imprevisto ha allungato di non poco la gita di Napolitano che è rientrato a Posillipo, nella residenza presidenziale di villa Rosebery, solo dopo due ore.

"Le trafic napolitain bloque le Président dans un embouteillage automobiles"
 Source : *La Repubblica*, 05/01/2007

"Pour son premier jour à Naples, le Chef de l'Etat a choisi d'affronter le trafic comme les citadins et comme les autres, il est resté coincé dans les embouteillages"

En effet, les politiques territoriales ont toujours favorisé la construction de « réseaux routiers au détriment de réseaux ferroviaires, puis les transports privés ont été favorisés par rapport aux transports collectifs » (Dal Piaz, 1995, p.177) comme en témoigne l'intervention de l'ingénieur Vincenzo Torrieri à la Conférence citadine sur le trafic et les transports à Naples en 1982 :

*La motorisation continue de croître en ville avec une automobile pour quatre habitants. **Le transport privé continue d'être la plaque tournante du système de transport.** Les transports collectifs ne se posent pas comme une alternative « attractives », le trafic continue d'augmenter [...].*

(V. Torrieri, p.105, 1982).

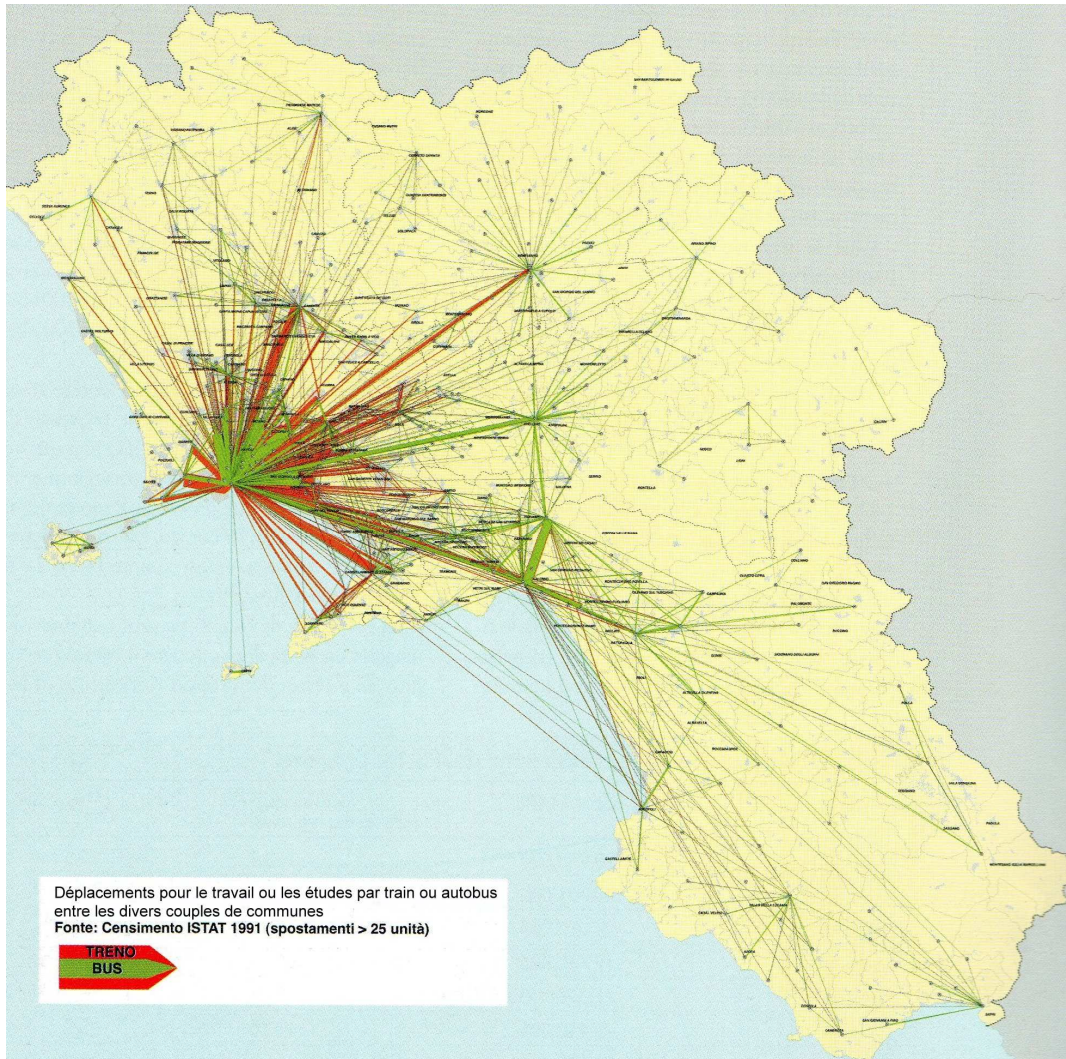
Il faut noter que ceci s'inscrit dans un cadre bien plus large que la Campanie. Mais cette prise de conscience de la présence de l'automobile comme facteur négatif pour le développement territorial dès la fin des années 1970, la préservation de l'environnement et du cadre de vie n'impliquent pas pour autant des changements profonds dans les politiques menées. Par exemple, en 1986 dans le cadre du Projet intégré méditerranéen porté par la Communauté européenne, l'extension et l'amélioration du réseau routier constituaient encore des axes majeurs d'interventions.

Bien sûr, les difficultés infrastructurelles rencontrées par la région Campanie ont un impact direct sur les mobilités qui sont étroitement liées à l'activité économique. Le plus souvent l'activité économique va se concentrer dans les territoires les mieux desservis. Par exemple, le document 2.1 qui cartographie les déplacements pour le travail et les études, par trains (rouge) ou autobus (vert) en 1991 témoigne à la fois des pôles structurants, qui correspondent aux chefs-lieux de province mais aussi du déficit infrastructurel en matière ferroviaire. En effet, au-delà de la province de Naples, les déplacements se font plus fréquemment par autobus. Mais il témoigne aussi du processus de polarisation à Naples dont l'aire d'attraction s'étend jusque Caserte au nord et la péninsule sorrentine au sud (Dauphiné, 1999). Par exemple, le Plan des Transports Communal de Naples souligne qu'en 1996, dans la phase horaire 7h-9h30, il s'effectue dans la commune de Naples environ 510 000 déplacements motorisés dont 250 000 au cœur même de la ville.

En somme, au moment de la relance de la politique du métropolitain au début des années 1990, Naples et sa région sont confrontées à plusieurs problèmes : la congestion de la ville par les automobiles, un déséquilibre infrastructurel interne et l'augmentation des mobilités sur le territoire régional.

Doc.2.1

Déplacements pour le travail ou pour les études par train ou autobus dans diverses communes de Campanie en 1991



Source : Regione Campania, 2002, p.36.

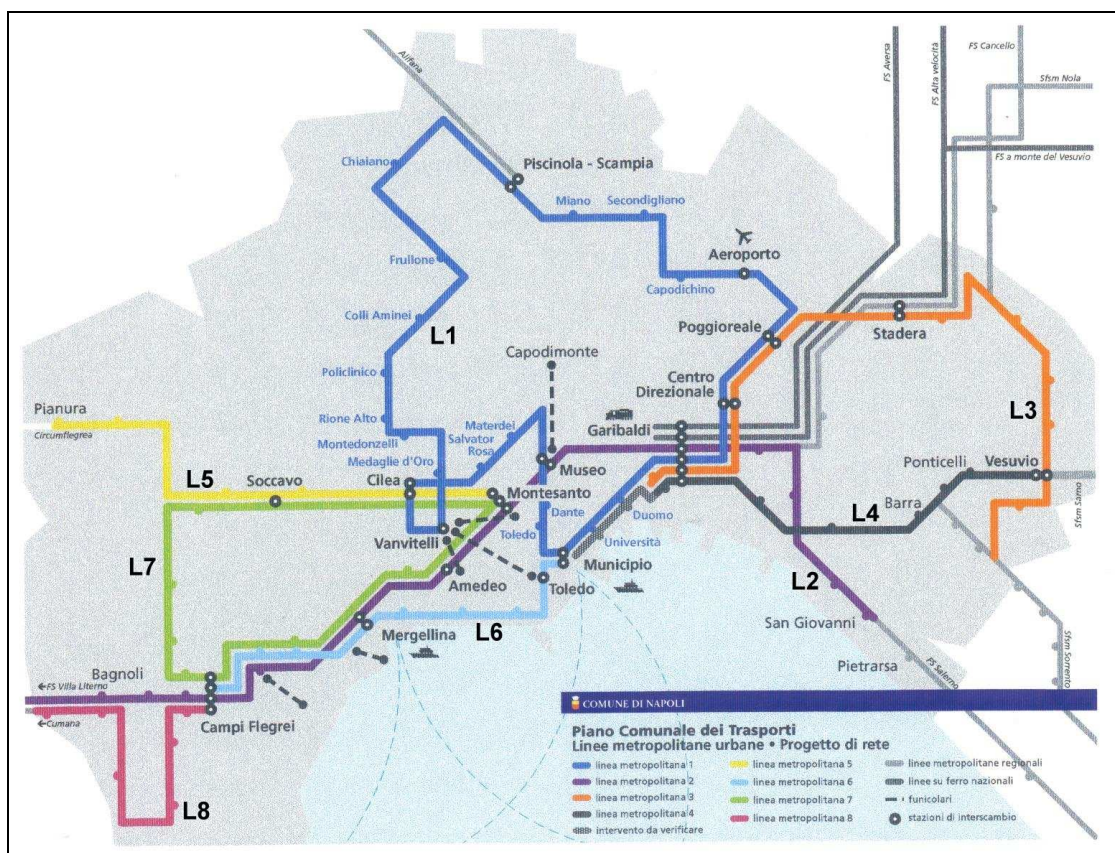
- **Une gestion éclatée**

Aux difficultés infrastructurelles s'ajoutent toujours au début des années 1990, celles liées à la gestion des transports collectifs. Jusqu'à la mise en œuvre du consortium *Napolipass*, qui visait l'harmonisation de la gestion du transport collectif, ce sont six entreprises qui se partageaient l'exploitation des transports en région Campanie : l'État, par le biais de la Société des chemins de fer italiens (*Ferrovie dello Stato*), la Compagnie des transports publics de Naples (CTP), la société municipale de la Commune de Naples, l'ANM (*Azienda Napoletana Mobilità spa*), le funiculaire de Mergellina, la *Circumvesuviana* (Société de chemin de fer de l'aire du volcan Vésuve) et la *Sespa*, la société régionale des transports qui gère les lignes *Cumana* et

Circumflegrea. Jusqu'alors, aucune harmonisation n'existait en matière de tarification, d'interconnexion ou de cadences des trains. Cette situation a contribué pendant longtemps à pérenniser l'importance du trafic automobile dans la région.

Sous l'angle politico-institutionnel et judiciaire, cette fois, le système des transports a aussi été confronté à des difficultés. Jusqu'en 1993, la corruption institutionnalisée, concerne aussi les secteurs qui ont trait aux travaux de réalisation du métro. En juin 1993, Silvano Masciari déclarait aux magistrats « avoir été informé de l'acte de sa nomination comme assesseur aux transports en 1985, sur la base d'un accord sur lequel la Société *Metropolitana* de Naples s'était employée à verser en faveur des partis représentés au conseil communal, des contributions financières périodiques » (De Biase, Moretti, 1994, p.62). L'objectif visait à obtenir plus rapidement les délibérations pour réaliser les travaux. L'arrêt des travaux de la ligne LTR (Ligne Trans-viaire rapide) qui devait relier Fuorigrotta à Ponticelli en passant par *Piazza Municipio*, au cœur de Naples (nouvelle L6), initialement prévue pour le Mondial de football en 1990 est un exemple des distorsions induites par un tel système (Doc.2.2).

Doc.2.2 Le plan du métro de Naples



Source : *Piano Comunale dei Trasporti*, 1997.

Commencé dans les années 1980, le chantier a été abandonné pour des raisons administratives et d'irrégularités des travaux. Il sera repris dans le cadre de la politique intégrée des transports par le biais de la Ligne 6 qui reproduit en grande partie le tracé initial (*Doc.2.2*).

La relance de la politique des transports au milieu des années 1990 s'est également accompagnée de procédures visant à combattre les pratiques mafieuses, objectif qui a visé aussi à « normaliser » par des contrôles fréquents, l'ensemble de la vie publique, comme en témoigne Sergio Negro, coordinateur régional du Programme opérationnel 2000-06 pour l'axe des « réseaux et nœuds de service » :

[...] En Campanie, nous avons mis en place une série de normes spéciales pour répondre à l'infiltration camorriste dans l'administration publique et pour combattre la « malavita organizzata ».

Il y a pour la ville de Naples en particulier, un niveau de contrôle élevé. La préfecture procède à chaque fois à un contrôle préventif des avis, des appels d'offres avant qu'ils soient adoptés.

(S. Negro, entretien 29/01/2007).

3.2 Le projet de système intégré des transports : la relance des travaux du métro (1994-2002)

C'est donc sur la base de ce diagnostic dressé par la municipalité Bassolino que la relance de la politique des transports avec comme axe majeur, le métro, s'opère à partir de 1994. En parallèle, une refonte de la politique urbanistique et territoriale est mise en place. Dans un second temps seulement, va naître le même phénomène à l'échelle régionale. Il est donc important de noter ici que l'« européanisation » des territoires publics relève un triple défi : infrastructurel, institutionnel et de légitimité de l'action publique. En somme, l'« européanisation », si on l'entend comme articulation entre la politique européenne évoquée dans le chapitre 1 et le territoire « local » qui nous occupe ici se réalise en trois temps : local, local/régional, puis européen avec la présence affichée des fonds structurels de la programmation 2000-06.

- **Le Plan Communal des Transports ou le « modèle napolitain »**

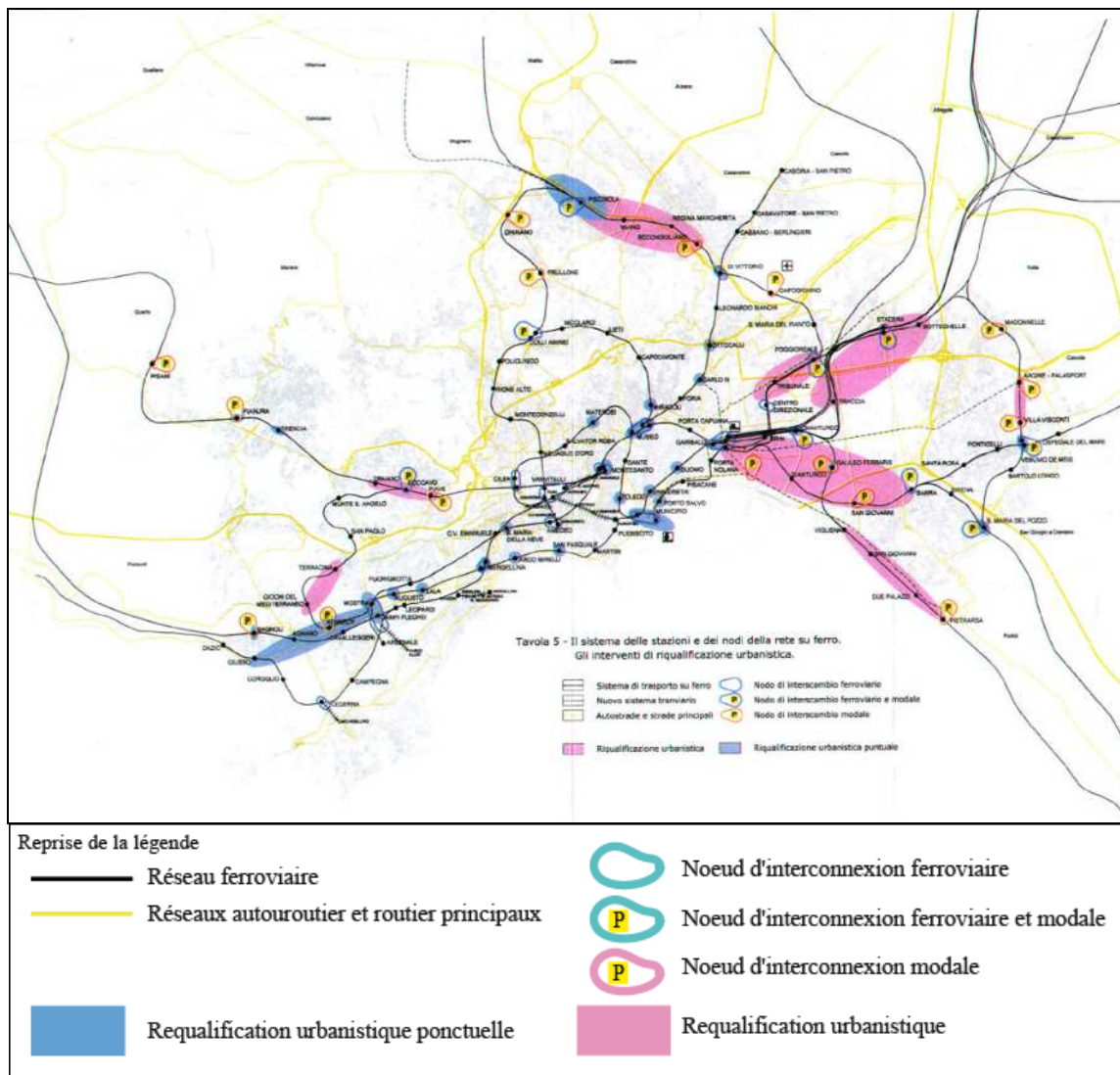
La refonte lancée à l'échelle de la Commune aboutit, dès 1997 à l'adoption de son nouveau Plan Communal des Transports urbain qui succède au plan de 1971¹³⁴. Cette date de 1997 est significative et augure de l'entrée en scène du métro dans la programmation des fonds structurels pour la période 2000-06. En effet, la Commune de Naples a, elle aussi, participé à l'élaboration

¹³⁴ Ce plan prévoyait des travaux pour le métropolitain dans la province de Naples et plus largement la réalisation de la liaison Caserte-Nocera, Naples-Averse dans un laps de temps limité de dix années. (Caputi, Forte, 1977).

du Programme opérationnel en concertation avec la Région et l'État. On peut donc supposer que l'adoption du Plan communal a été un gage d'obtention des fonds pour la Commission, puisque la Région n'avait pour l'heure adopté aucun plan d'extension et de valorisation du métro. Or, le nouveau Plan communal des transports est d'emblée très ambitieux. Il vise plusieurs objectifs parmi lesquels la réduction du trafic, présentée comme une contrainte pour le développement territorial de la ville de Naples, et une meilleure accessibilité avec l'ensemble des quartiers, en assurant des interconnexions entre les différents modes de transports collectifs (*Doc.2.3*).

Doc.2.3

Stations et nœuds dans le réseau ferroviaire associés aux interventions de requalification urbanistique



Source : *Piano Comunale dei Trasporti*, 1997.

Au-delà, le projet napolitain, suivant en cela, voire anticipant à de nombreux égards des expériences menées dans diverses villes européennes, a aussi une forte dimension territoriale. Le projet s'inscrit dans une vision plus large que celle du seul territoire communal. Il vise à la fois à réduire la fracture entre le centre et la périphérie mais aussi à faciliter l'accessibilité aux services et aux structures publiques pour tous (ADEME, 2009). Il s'agit également, à travers le transport, de redonner de l'attractivité au territoire, par exemple, dans le domaine du logement¹³⁵. Le plan prévoit d'ici 2015 une augmentation de 75% du réseau ferroviaire en plus, c'est-à-dire 47 kilomètres de lignes et 48 nouvelles stations, soit une augmentation de 120% (Doc.2.3).

Ce renouveau des politiques liées au métropolitain s'est en somme inscrit dans un cadre associé à la reconquête des territoires et notamment du centre historique par la réduction de la congestion automobile. L'objectif du Plan Communal des Transports visait le « développement d'un système de transport équilibré et intégré » (PCT Napoli, 1997, p.24). Il s'agissait d'utiliser le transport collectif comme un « instrument d'organisation du territoire » (Comune di Napoli, 2003, p.6). En effet, le Plan Communal des Transports s'est inscrit dans les orientations de planification et urbanistique formulé par le Conseil Communal dès 1994. Comme en témoigne Elena Camerlingo, chargée de la politique communale des transports à Naples, il s'agissait en premier lieu de mettre en place une stratégie intégrée de planification urbaine et de mobilité :

*[...] En 1994, nous, la Commune de Naples, avons décidé, de faire ensemble une politique urbanistique et une planification des transports. C'était une initiative stratégique. Nous avons **cherché à faire une politique d'intégration entre les choix urbanistiques et les choix de transports afin de réduire les différences entre le centre et la périphérie**. Il s'agissait également de diminuer la présence de l'automobile dans la ville. Pour réaliser nos ambitions, il nous fallait commencer par compléter les lignes ferroviaires. Et en 1997, nous avons adopté le Plan Communal des Transports suivi dans les années 2000 d'autres plans en faveur du métro et du réseau viaire.*

(E. Camerlingo, entretien 09/10/2006).

En somme, ces dimensions, aujourd'hui relativement banales en Europe, mais qui l'étaient sans doute moins au milieu des années 1990, contribuent pour une large part à faire de Naples un « modèle ».

En février 2000, le Plan du réseau viaire était adopté et en juillet 2003, celui « des 100 stations/gares », qui concernait le métropolitain. L'objectif était de « transférer les déplacements du trafic privé vers les transports collectifs pour soulager la partie la plus dense et congestionner de la ville de la circulation et de la soustraire des automobiles pour la restituer aux piétons »

¹³⁵ Se référer aux travaux de Pagliara et Papa sur l'impact de l'investissement réalisé pour le métro en matière de logements à Naples, 2010.

(*Comune di Napoli*, 2003, p.6). Il s'agissait aussi de créer de nouvelles stations et de requalifier les zones environnantes de ces stations. Comme en témoigne le Plan Communal des Transports, le défi à relever visait à « modifier l'insoutenable rapport entre transport privé et collectif en essayant de limiter le premier et de favoriser le développement du deuxième pour retrouver des espaces d'habitabilité et de qualité environnementale » (*PCT Napoli*, 1997, p.7). La transformation urbaine des places Dante et du Plébiscite, rendues aux piétons en est un exemple.

En 2003, les premiers résultats de la stratégie communale apparaissent. En effet, si en 1994, 65% des déplacements effectués dans la ville se font en voiture, en 2003, après la réalisation partielle du Plan, les déplacements en voiture sont réduits à 55% (*Comune di Napoli*, 2003).

Promotrice de l'association transport/requalification urbaine, la Commune de Naples se trouve également à l'origine d'une « innovation institutionnelle » (Di Ciommo, 2003, p.137) : la création d'un consortium *Napolipass* en février 1995. Ce consortium, qui regroupe, dans un premier temps, trois des compagnies exploitantes des transports publics à Naples (ANM, CTP, FS), propose l'intégration tarifaire à travers un billet unique aux voyageurs : le *Giranapoli* et plus tard l'*Unico Napoli*¹³⁶. Le billet est valable sur l'ensemble du réseau urbain (Di Ciommo, 2003, Froment, 2005) qui comprend aussi l'aire métropolitaine. Toutefois, « le plan communal des transports reste un instrument limité au périmètre communal dans sa mise en œuvre [...] en conséquence, même si les choix faits dans le cadre du plan des transports sont orientés vers une dimension métropolitaine, ils souffrent des limites territoriales imposées par le périmètre d'intervention de chaque collectivité locale » (Di Ciommo, 2003, p.149-150). L'intégration tarifaire proposée par la Commune a un impact direct sur les abonnements et le nombre de billets vendus. Entre 1995 et 1999, le nombre de billets vendus augmente d'environ 30%.

- **De la Commune à la Région : le Plan Régional des Transports**

Au début des années 2000, le projet du métro de Naples est repris par la Région Campanie. Ce changement d'échelle - sans doute lié en large part au changement de statut d'Antonio Bassolino - n'est pas neutre. Ennio Cascetta, en charge de la politique des transports présente le métro régional comme « la plus grande opération publique en cours actuellement en Italie après le train haute vitesse » (Cascetta, 2005). Au-delà des enjeux concrets, on est ici dans des jeux d'images. Par définition la programmation va dès lors se lier plus facilement encore à la logique européenne. Cette situation va permettre de pérenniser le « captage » des fonds communautaires. Les grandes orientations seront proposées dans le Plan directeur de la mobilité régionale adopté

¹³⁶ En 1997, les entreprises *Circumvesuviana* et *Sespa* rejoindront le consortium.

en 2002 et répondront par conséquent aux propositions du Programme opérationnel campanien 2000-06. Comme en témoigne Sergio Negro, coordinateur des fonds structurels pour le transport, à l'échelle de la Région, des modifications profondes dans la gestion du territoire se sont également opérées, qui sont elles aussi en synergies avec les choix déjà effectués au niveau communal :

Nous avons ces dernières années modifié notre rapport, disons, avec le territoire. Autrefois, nous devions demander la permission de changer la destination des sols aux services de l'urbanisme. À présent, nous construisons ensemble notre plan des transports. Nous cherchons à intégrer nos instruments.

(S. Negro, entretien 20/01/2007).

Les objectifs poursuivis par la Région reprennent les grandes orientations communales mais cette fois-ci à l'échelle régionale. Il s'agit alors de :

- *Garantir l'accessibilité pour les personnes et les marchandises à l'intérieur du territoire régional, avec des niveaux de services différenciés en relation aux exigences socio-économiques des territoires afin de poursuivre des objectifs territoriaux (décongestionner les espaces côtiers, relier les territoires internes) et productifs,*
- *Assurer une fiabilité élevée et une vulnérabilité faible du système, en particulier dans les zones à risques comme celle du Vésuve,*
- *Garantir les conditions idéales de la mobilité aux personnes à mobilité réduite,*
- *Assurer le développement durable des transports, en diminuant la facture énergétique, les émissions de gaz, et l'impact sur le territoire,*
- *Assurer la diminution des risques d'accidents,*
- *Minimiser les coûts liés à la mobilité (tarification intégrée)*
- *Enfin, la stratégie prévoit également l'utilisation des infrastructures déjà existantes, récupérant chaque composante, aussi celle à l'état obsolète ou sous-utilisées*

(Regione Campania, Linee programmatiche per la metropolitana regionale, 2002, p.19)

La Région applique donc les « recettes » locales napolitaines, pour le territoire régional, comme en témoigne aussi à nouveau Elena Camerlingo, en charge des transports à la municipalité :

Quand la Région a commencé à faire la programmation pour le transport régional, nous avons inséré notre planification dans celle de la Région, puis la Région s'est chargée de joindre les deux politiques [...] en dehors de la liaison haute vitesse Rome/Naples, la Région a donc fait sa planification après que la Commune ait réalisé la sienne.

(E. Carmelino, entretien 9/10/2006).

Que peut-on tirer de ce constat à propos du processus d'européanisation ? Un double paradoxe :

D'une part, si l'Europe vient soutenir ici une « recette » locale élargie à la Région, l'échelle locale « domine » par conséquent sans équivoque dans le processus d'européanisation, puisque la matrice a été et demeure la Ville de Naples.

D'autre part, Carlo Neri, coordinateur du Programme opérationnel campanien, confirme l'existence d'un processus d'européanisation à propos du métro tout en nuancant son propos :

Incontestablement, nous pouvons parler d'européanisation de la politique des transports. Assurément. Aujourd'hui, si vous faites un tour dans la ville de Naples, vous constaterez une somme importante de réalisations cofinancée par l'Union européenne [...] Les fonds européens ne peuvent pas être considérés comme une source principale de financement par rapport à d'autres fonds. Mais ils ont sûrement un coefficient multiplicateur, car ils agissent là où les fonds manquaient pour achever les travaux. Les fonds sont comme un trait de continuité, qui élimine une discontinuité.

[...] C'est évident, puisque sans l'Europe, tout ça n'aurait pas été possible. Les règles du jeu ont changé, une position ferme de la part de l'Europe concernant l'éligibilité, surtout dans le cadre des projets ferroviaires pour lesquels, il y a eu, par exemple, un mariage heureux, je peux le dire. La philosophie européenne et celle régionale sont absolument identiques [...] en matière de transports, il y a un plan sectoriel, ce plan est plus imperméable au niveau local, à l'Europe. Plus largement, en matière d'aménagement du territoire, là où il n'y a pas de plan, c'est évident que l'imprégnation est plus importante. Il y a une infiltration des politiques communautaires plus forte [...]

(C. Neri, entretien janvier 2007).

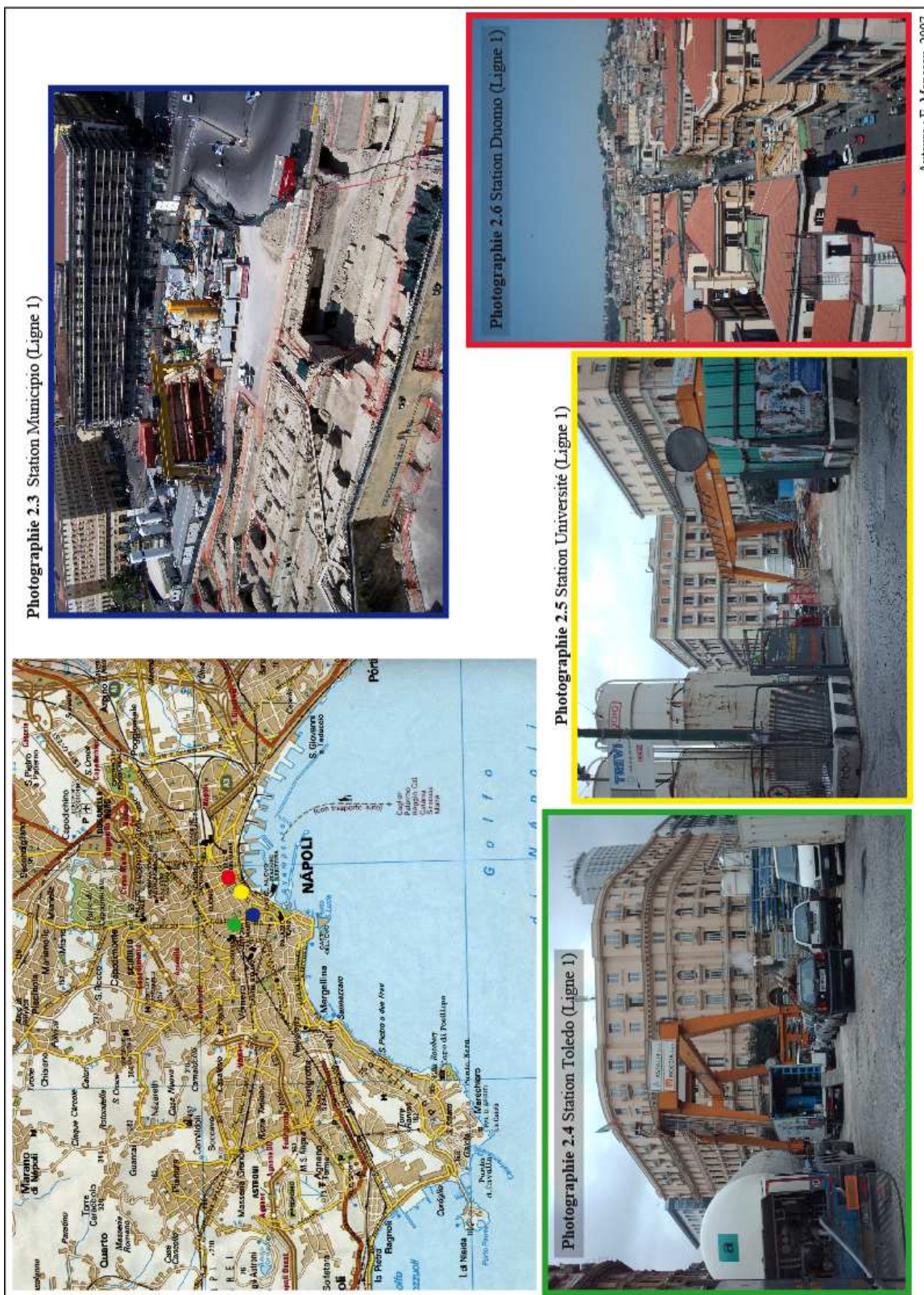
Ce témoignage montre la complexe articulation des politiques menées sur le territoire campanien à l'heure actuelle. Il met aussi en exergue, comme nous le verrons à travers la requalification urbaine de Bagnoli, un processus d'européanisation à géométrie variable, traduit par une imprégnation plus ou moins forte des politiques européennes.

Quel est concrètement l'impact de ce changement d'échelle apporté par le passage à la région ? Le projet de système métropolitain projette d'étendre le réseau sur 170 kilomètres de voies en plus, soit une augmentation de 14% de la longueur des voies. Il prévoit aussi 127 stations nouvelles d'ici 2015 ainsi que 21 nœuds d'interconnexions trains/bus (Cascetta, Pagliara, 2008).

En 2010, 43 km de nouvelles voies ont été construits sur le système de métropolitain régional, 66 km sur le métro de Naples et 40 chantiers sont actuellement ouverts dans toute la région. La Ligne 1 fait l'objet à elle seule, de treize interventions (*Encadré 2.8*).

Encadré 2.8

Quelques exemples de chantiers en cours de la Ligne 1 dans le centre historique de Naples



En outre, sur la période 2000-07, le nombre d'usagers a augmenté sur le réseau ferré de Naples, avec une croissance de 75 % (UE, 2010). Ce premier constat est donc significatif. Enfin, la Région a élargi l'intégration tarifaire à l'ensemble du territoire régional. En 2000, elle mettait en place l'*Unico Napoli e Provincia* qui intégrait Naples et 43 communes, avec près de 2,3 millions d'habitants. En 2001, l'*Unico Campania* était lancé et couvrait plus de 3,5 millions d'habitants que comptent Naples et 163 communes alentours. Enfin, depuis 2003, le territoire régional dans son entier est concerné par l'intégration tarifaire (Cascetta, 2005). Sergio Negro témoigne des changements opérés dans le système des transports, qui ne sont pas sans faire écho avec celles entreprises un peu plus tard à Rome¹³⁷ :

*[...] La région a hérité d'un ensemble d'interventions commencé et jamais terminé, avec des ressources considérables jamais utilisées. **Il s'agissait donc de compléter, terminer les chantiers ouverts, réaliser des nœuds d'interconnexion et intervenir sur un système ferroviaire hétérogène.** [...]. Aujourd'hui, on voyage en région Campanie avec un seul et unique titre de transports qui fonctionne pour l'ensemble du réseau ferroviaire et l'ensemble des services de transports collectifs sur gomme. Nous avons à présent un système unique pour le fer intégré et nous pouvons dire, qu'il y a un impact direct sur les utilisateurs.*

(S. Negro, entretien 29/01/2007).

L'ensemble des mesures prises tant aux échelles locale que régionale a eu un impact direct sur l'utilisation des transports par les usagers, depuis la fin des années 1990. En effet, la Région estime à 360% l'augmentation des voyageurs transportés en un jour entre 1994 et 2006¹³⁸.

En outre, l'une des ambitions du projet de métropolitain visait aussi la réduction de la place de l'automobile. Sur ce plan, en revanche, le bilan est pour le moins mitigé. Elena Camerlingo souligne qu'aujourd'hui encore « la situation est dramatique. Malgré les efforts, la ville reste congestionnée. Notre ville ne peut pas résoudre le problème de la superficie mais le transport peut-être une solution »¹³⁹. Il n'en demeure pas moins que le transport privé a été réduit à Naples. Par exemple, en 1996, le transport privé représentait 61% des déplacements contre 39% pour le transport public dans la phase horaire 7h30-9h à Naples.

En 2001, toujours à Naples, parmi la population active, 6,8% des employés utilisaient le métro ou le tram pour se rendre sur leur lieu de travail contre 48,5% qui utilisaient un véhicule privé (Istat, 2001). Or en 2005, les chiffres en matière de transports privé et public se sont inversés avec 57,5% des déplacements en transports publics contre 42,5% pour le transport privé, toujours dans la phase horaire 7h30-9h à Naples (Regione Campania, 2002).

¹³⁷ Voir la Thèse d'Aurélien Delpirou sur le transport à Rome.

¹³⁸ En 1994, le nombre de voyageurs est estimé à 250 000. En 2006, ce nombre est passé à 1,1 million.

¹³⁹ Entretien du 09/10/2006

En somme, on peut considérer un processus d' « européenisation réussie » en termes d'efficacité. Une autre dimension de cette « réussite » est aussi ce qui touche à l'image, mais comme nous le verrons, elle vient aussi la nuancer.

3.3 Le métropolitain dans des jeux d'images. L'art et l'archéologie au service des politiques publiques régionale et européenne

À l'échelle régionale comme au niveau communal, à partir des années 1990, les pouvoirs publics accordent au patrimoine paysager culturel et archéologique une place essentielle, officiellement au moins. En effet, le patrimoine paysager culturel et archéologique constitue un outil majeur des politiques de marketing territorial. Dans cette optique, le métropolitain servira de vecteur principal. À l'occasion de l'inauguration de la station de métro Dante en mars 2000, les pouvoirs publics articulaient volontairement l'art et le métro à travers deux slogans : « à Naples, un métropolitain dans les règles de l'art » (*Encadré 2.3b, p.127*) ou encore « Métro après métro l'art rencontre Dante » (Froment, 2003). Là encore, ce processus n'est pas uniquement local/régional mais aussi européen.

Aujourd'hui, pas une station de métro cofinancée par les fonds structurels n'échappe à cet aspect culturel du processus de « standardisation » européen (*Photographie 2.7*).

Photographie 2.7
Station Piazza Cavour, Ligne 1 du métro de Naples



Auteure : E. Manceau, 2007.

Les métros d'Athènes, Naples, Madrid, Dublin ou de Newcastle Upon Tyne ont à la fois reçu l'aide des fonds communautaires et se sont inscrits dans une dynamique d'articulation entre

patrimoine culturel, architectural et mobilité. Ainsi, si chaque station est unique, elles possèdent cependant la même marque de fabrique¹⁴⁰.

Doc.2.4

Place Dante (avant et après projet du métro) – Architecte Gae Aulenti.



Source : Ennio Cascetta, 2007.

Certes, l'idée d'introduire l'art dans le métro n'est pas récente et n'est pas l'apanage de l'Europe¹⁴¹. Pas moins de vingt architectes ont été sollicités pour les nouvelles stations du métro à Naples. Mais si l'Europe joue un rôle considérable dans l'intégration de l'art dans les stations du métro, l'influence de la commune de Naples ne doit pas être oubliée. Dans le cas de Naples, l'art est délibérément « emphatisé » par la Ville. Et cette dimension reste très affirmée.

Le document 2.4 présente deux photographies de la Place Dante avant le projet du métropolitain et à la fin des travaux. On observe ainsi une Place occupée par l'automobile (à gauche) puis rendue aux piétons et au métropolitain. La photographie actuelle de la place Dante du document 2.4 montre en bas à gauche la sortie du métro, caractérisée par une entrée transparente, qui laisse supposer la volonté d'une continuité visuelle de la Place.

Enfin, l'articulation entre les travaux du système de métro régional et l'excavation de sites archéologiques met en exergue à la fois le caractère opposé des deux politiques et leur complémentarité :

¹⁴⁰ Il est intéressant de constater que chaque portail internet des transports en commun cofinancé par le FEDER est construit de façon similaire, avec toujours un onglet dédié à l'art dans le métro.

¹⁴¹ À Paris au début du XX^{ème} siècle, Hector Guimard, chef de file de l'Art nouveau en France, était en charge de quelques stations du métro (Bastille, Richard Lenoir ...). De Montréal à Bruxelles, dès les années 1960, la construction des stations du métro a été confiée à des architectes et plus récemment à Naples.

D'un côté, la découverte de sites archéologiques, de villes gréco-romaines, n'est, bien évidemment, pas récente en région Campanie et depuis longtemps, les travaux d'extension du chemin de fer ont toujours pris en considération ces « musées à ciel ouvert » (*Photographie 2.8*).

Photographie 2.8
Les travaux de la Station Toledo (Ligne 1) pris dans le patrimoine archéologique



Auteure : E. Manceau, 2007, Google Map, 2010.

Plus encore aujourd'hui, la prise en compte des sites excavés est un élément essentiel pour la ressource territoriale en région Campanie et « chaque nouvelle intervention doit prendre en compte celle préexistante » (De Caro, 2005, p.170). Quand la Municipalité a lancé son projet de métro dans les années 1990, elle s'inscrivait dans une démarche intégrée de planification

territoriale. L'objectif visait entre autres à requalifier le centre historique à travers la valorisation du patrimoine culturel qui comprenait bien évidemment le caractère archéologique du site.

De l'autre côté, si la mise à jour des villes gréco-romaines constitue une richesse pour Naples et sa région, elle représente également un frein à la reconquête du territoire. Pour comprendre cette ambivalence, arrêtons-nous un instant sur l'exemple de la Ligne 1 du métropolitain.

Le projet remonte aux années 1960, mais c'est à la fin des années 1970 que les travaux débutent réellement. La Ligne 1 doit prendre la forme d'un anneau au cœur de Naples (*Doc.2.2, p.159*). En 1993, après treize années de chantiers, une première partie de l'anneau – Colli Aminei-Piscinola est livrée. Au début des années 2000, d'autres chantiers se sont ouverts dont ceux situés aux stations Toledo et Piazza Municipio, en plein centre ville. Mais lors des travaux, plusieurs sites archéologiques dont une ville gréco-romaine sont excavés (*Photographies 2.8 et 2.9*). Ces excavations ont engendré l'arrêt momentané des travaux du métropolitain retardant son achèvement. L'excavation de ces sites, censée apporter une plus value au processus de reconquête se présente à court terme comme un frein au développement du centre ancien de Naples.

Plusieurs effets contraignants sont identifiés parmi lesquels le temps des travaux, l'augmentation des coûts financiers et enfin l'augmentation du trafic automobile couplée à l'étroitesse de la voirie liée aux travaux. Dans le cadre de la Ligne 1 du métro, le chantier qui aurait dû s'achever, dans le centre ville, en 2013 prend donc d'importants retards. Ces retards ont même poussé certains usagers à comparer les travaux de la Ligne 1 du métro, dont les travaux durent depuis 32 ans, aux travaux de construction ... de la pyramide de Kheops, bâtie plus rapidement (blog d'usagers¹⁴²).

¹⁴² <http://www.lineadiconfine.it/ldc/2009/01/18/linea-1-della-metropolitana-di-napoli/>, 18 janvier 2009. Extrait : « Le *citadin napolitain* ne perd pas la capacité de faire de l'ironie. Et l'*esprit napolitain*, la propension à dédramatiser le négatif en mode cathartique, exorcisant la souffrance provoquée par l'inefficacité, le chaos et la criminalité, pour aller de l'avant dans la difficulté de la vie quotidienne dans une ville comme Naples où tout est amplifié [...] On se demande encore combien de temps ces cavités qui apparaissent comme des plaies ouvertes marqueront la ville, et combien de temps les citoyens de Naples devront supporter les désagréments causés par les travaux en cours. [...] Et quand vous êtes déjà résigné à être coincé dans les embouteillages, peut-être même depuis la Piazza Municipio, à l'intérieur de votre voiture et que vous tournez vers la fenêtre, soufflant en regardant dans la direction de ce site. Une fois de plus c'est là que nous nous rendons compte que notre ville est magnifique. Le soleil? La mer? Le Vésuve? Non, pas les trucs habituels des cartes postales. Et «le ventre de Naples continue d'étendre ses dons généreusement et sans condition [...] Les vestiges archéologiques de l'ancien port sont sortis à quelques mètres de la station [...] ».

Photographie 2.9
Travaux du métropolitain (Ligne 1) *Piazza Municipio* et fouilles archéologiques à Naples



Auteure : E. Manceau, 2006.

En outre, si l'un des objectifs du métropolitain était la réduction du trafic automobile, la durée des travaux et les contraintes imposées par les excavations engendrent une circulation difficile dans le centre ville, renforçant le caractère congestionné de la ville, évoqué précédemment par Elena Camerlingo. Si l'articulation patrimoine archéologique/métro apparaît comme « naturel » et logique dans le cadre de la reconquête du territoire napolitain et régional, il n'en demeure pas moins, que sur le court terme, ces deux éléments se heurtent et freinent le développement territorial et surtout contribuent aux effets d'image négative.

En somme, le projet de métropolitain, d'abord local puis régional symbolise ici un processus plus général de dimension européenne à l'image des grandes villes européennes. Cette dimension introduit au-delà de Naples et sa région et les politiques de transport qu'elles conduisent dans un processus de « normalisation » des politiques d'aménagement du territoire. Dans ce cadre, l'art et les paysages archéologiques, patrimoines inhérent à Naples et à la Campanie, constituent les

principaux vecteurs des politiques de marketing territorial à la fois locale et « européenne » voire globale.

4. BAGNOLI, LA CHIMÉRIQUE : DU GIGANTISME INDUSTRIEL AU « POU MON VERT » DE NAPLES

À présent, pour mieux comprendre dans quel contexte se construit le processus d'« européenisation », revenons sur notre exemple emblématique : la friche de Bagnoli et explorons à la fois son histoire et la façon dont les pouvoirs publics ont géré son développement industriel dans un premier temps, puis sa reconquête dans un second temps.

Cette reconquête s'inscrit là aussi dans une mouvance plus générale des années 1990-2000 en Europe, de requalification des sites industrialo-portuaires (Chaline, 1999, Cantal Dupart, Chaline, 1993). Nous tenterons aussi d'apporter des éléments de réponse pour expliquer l'arrivée tardive des fonds européens et le faible niveau d'engagement de l'Europe en faveur de sa requalification, alors même que la Communauté européenne était à l'origine de la fermeture du site en 1993.

Le développement du site a été marqué par des cycles et des ruptures. Pour quelles raisons, le site de Bagnoli fait-il l'objet d'autant d'enjeux ? Quelles sont les conséquences sur son « européenisation » ou non ?

Fermé en 1993, l'ex-aire industrielle de Bagnoli s'inscrit dans un patrimoine paysager remarquable, celui d'un « amphithéâtre de collines volcaniques : les Champs Phlégréens » et la colline de Pausilippe (Mautone, 1978). Le site représente lui-même un paysage spectaculaire au cœur de nombreuses études et descriptions¹⁴³. En effet, qu'il soit en activité, à l'abandon ou en reconquête, le site industriel de Bagnoli a toujours fait l'objet de commentaires que ce soit pour condamner son imposante structure ou montrer son gigantisme, fleuron italien de la sidérurgie ou encore détourner ce décor postindustriel en décor de fêtes « improvisées » - comme l'a fait à diverses reprises la Municipalité.

Aujourd'hui, ce sont 330 hectares qui sont en cours de reconquête dans le cadre d'une politique de requalification urbaine et d'un processus de patrimonialisation lancés sous l'ère encore une fois de la première mandature d'Antonio Bassolino. Pour comprendre l'importance des enjeux liés à sa reconversion actuelle, revenons d'abord un bref instant sur son histoire qui peut être contée en trois actes : le gigantisme industriel sur fonds de polémique à propos de sa

¹⁴³ Parmi les travaux les plus récents et pour n'en citer que quelques uns, des auteurs comme Andriello, Belli, Lepore, 1991, Mazzuca, 1983, Conte, De Gennaro, Pizzoti, 1990, Fiorito, 2002, Mautone, 1978, Rivière, 2004, Rodrigues-Malta, 2001, Vallat, 1997, Vitale, 2006.

« localisation controversée » (Ascione, Corona, 2002, p.355), la restructuration dans un espoir de normalité et enfin la fermeture définitive du site avant sa reconversion.

Un retour sur l'histoire du site n'est pas seulement utile pour comprendre le contexte actuel. Il nous montre aussi que le débat sur la valorisation paysagère, alors même que le terme de « patrimonialisation » n'était pas encore employé, est ancien et constitue pour cet exemple de Bagnoli une problématique présente depuis longtemps.

4.1 Bagnoli, les débuts de l'industrie et les premiers tourments (1904-1980)

En 1904, le gouvernement Giolitti adopte la première loi spéciale n°351 en faveur du développement industriel dont l'une des conséquences directes est l'implantation de la société anonyme *Ilva* (*Industria Lavorazione Valvole Acciaie*) à Bagnoli. L'*Ilva* s'étend alors sur un territoire de 12 hectares et 500 mètres de front de mer, soit 16% de la superficie totale de Bagnoli. Bien loin du Plan Régulateur approuvé en 1888 dont l'objectif visait à imiter le centre de Ladispoli (commune de la province de Rome), par la réalisation d'une station balnéaire entre Santa Marinella et Fregene au début des années 1890 (Mautone, 1978), ce sont à la place des hauts fourneaux ainsi que des fours Martin pour la production d'aciers spéciaux qui sont installés (Vallat, 1997, p.200). Pour son inauguration en 1910, l'*Ilva* emploie près de 2000 ouvriers. Jusqu'à la Seconde guerre mondiale où il sera en partie détruit¹⁴⁴, le site industriel de Bagnoli ne cesse de s'étendre avec l'implantation d'autres usines de production : *Pattison*, *Bacini e Scali*, etc.

Les années 1960, après la reconstruction de l'après-guerre, correspondent à l'expansion maximale du site avec l'implant en 1961 de l'*Italsider*, société d'État (*Photographie 2.10*). Mais le site de Bagnoli trouve rapidement ses limites dans la conjugaison de plusieurs phénomènes. En 1972, le Plan Régulateur Général de la Commune de Naples est révisé et s'inscrit dans la volonté de limiter la présence des industries « lourdes, polluantes et nocives », en particulier l'industrie *Italsider*, directement visée. Si le plan d'occupation des sols sanctionne l'existence d'une zone industrielle dans l'aire de Bagnoli, il ne prévoit pas son agrandissement. Or le site de Bagnoli est touché par la crise de l'acier des années 1970. Cette crise lui impose l'implantation de nouvelles infrastructures pour rester compétitif. Suivant un processus bien connu dans l'ensemble de l'Europe de l'industrie lourde, le site est alors soumis aux pressions de fermeture ou de délocalisation.

¹⁴⁴ En 1943 suite aux bombardements allemands, l'*Ilva* est fermée, l'*Eternit* démolit et le port paralysé.

Photographie 2.10
Le site industriel de Bagnoli dans les années 1960



Source : Archives du portail de la société de transformation *Bagnolifutura*, 1960.

Face à la crise mondiale et à la concurrence croissante, l'*Italsider* sollicite toutefois auprès de la Commune, une variante pour la zone occidentale afin de renouveler son parc industriel et répondre aux besoins en augmentant sa capacité productive. En 1975, une Variante est adoptée pour dix ans par la Commune, et approuvée par la Région en 1976. La Région refuse, alors elle aussi, toute délocalisation car « l'*Italsider* est certainement polluante mais elle est vitale pour la ville, au point qu'arrêter la production constituerait une grave atteinte au niveau de l'emploi » (Andriello, Belli, Lepore, 1991, p.181). Le contexte national explique en partie ces concessions. Parallèlement, la construction d'un cinquième centre sidérurgique est envisagée à Gioia Tauro en Calabre et la diminution de la consommation de l'acier à l'échelle internationale met en péril un peu plus le site industriel de Bagnoli, d'autant qu'en 1974, le site enregistre 50% de déficit total. En outre, Bagnoli est confrontée à des contraintes de site. Le site productif est bloqué entre la mer, l'urbain et la colline du Pausilippe, ce qui ne lui permet aucune extension. Son gigantisme, qu'Augusto Vitale qualifie d' « intolérable pour une ville à structure fragile comme Naples » (Vitale, 2006) et les implantations deviennent par conséquent rapidement obsolètes. En effet, le site est inapte pour suivre les économies d'échelles typiques de la sidérurgie moderne. L'ensemble de ces contraintes relance alors le projet de délocalisation. Il est envisagé de le transférer vers Castel Volturno, plus au nord, mais cette idée est très vite abandonnée en raison d'infrastructures trop coûteuses.

En 1980, une seconde Variante au Plan régulateur de Naples, approuvée par la Région, se pose une nouvelle fois comme une limite au développement de Bagnoli. En effet, la Variante signale que les « zones industrielles de la zone occidentale sont réservées aux activités industrielles existantes et à celles complémentaires et annexes [...] il est fait l'obligation de réaliser toutes les opérations et les implants qui permettent la sauvegarde de la situation écologique des lieux » (Andriello, Belli, Lepore, 1991, p.185).

Tandis qu'à l'échelle internationale, la crise touche désormais l'ensemble des régions industrielles (West Midlands, Longwy, Wallonie, Ruhr, Hainaut, Lorraine) entraînant la restructuration des sites de production, à Bagnoli, entre 1972 et 1980, sur fond de crise, les problèmes relèvent d'intérêts avant tout locaux/régionaux et de blocages institutionnels. Bagnoli constitue ce que F. Berger évoque à propos de la sidérurgie française, « un symbole de la puissance et gouffre à finances publiques » (Berger, 2003, p.3).

Un an plus tôt, en 1979, alors que le site emploie encore 9000 personnes, un plan de restructuration est lancé afin de répondre aux nouvelles exigences industrielles et écologiques (Vitale, 2006). Mais il n'est toujours pas question de fermeture. À cette époque, le site de Bagnoli est perçu comme un quartier « sans chômage et sans camorra » (Rivière, 2004). Encore aujourd'hui Ugo Marani, membre du conseil d'administration de la société en charge de la transformation urbaine évoque lui aussi « Bagnoli comme une culture sans camorra, sans *malavita*, Bagnoli, c'était un rêve »¹⁴⁵. Témoin de cette image de « normalité » associée à l'industrialisation, pour certains, le site était même comparé aux régions françaises de vieille tradition industrielle et sidérurgique comme la Lorraine.

Le site est décrit par A. Vermont, journaliste à Libération, comme *un bout de Lorraine au bord du golfe de Naples. Arbres et maisons recouverts d'une poussière rougeâtre. Hauts fourneaux et enchevêtrement de poutrelles rouillées. Immeubles carrés aux façades lézardées des cités ouvrières. Au large en face, loin dans la baie apparaissent à l'horizon les îles de Procida et d'Ischia. Dominées par les quartiers élégants du Pausilippe et désormais totalement enserrée par la ville, l'aciérie Italsider de Bagnoli est un symbole.*

(A. Vermont, Libération, 02/02/1984)

Cette restructuration, initialement sans fermeture, qui s'inscrit dans une crise de la sidérurgie européenne, se profile donc encore comme un espoir de « normalité » - celle attendue de l'industrialisation, à la fois pour les acteurs institutionnels locaux, régionaux et nationaux mais également et avant tout pour les ouvriers dont l'emploi est menacé. Le plan prévoit l'assainissement des sols et des améliorations technologiques. Mais de nouveaux investissements

¹⁴⁵ Entretien du 12/02/2007.

coûteux dans l'appareil de production ont été réalisés. Le plan de restructuration repose notamment sur des contreparties financières de la Communauté européenne (Andriello, Belli, Lepore, 1991). En particulier, en 1981, l'Institut pour la Reconstruction Industrielle (IRI)¹⁴⁶ modernise le site de Bagnoli en investissant 800 milliards de lires pour installer deux systèmes de coulée continue et un laminoir à chaud. En 1983, d'importants travaux d'infrastructures sont encore réalisés pour construire un laminoir et orienter la production désormais vers les *coils*. Mais ce second souffle pour le site industriel de Bagnoli n'est que de courte durée.

En effet, l'Europe elle-même, par le biais de la DG IV, demande aux gouvernements de mettre en place des politiques de restructuration pour « sauver » la sidérurgie européenne avec à la clé des suppressions de postes¹⁴⁷. Pour ce faire, la Commission verse à nouveau des aides structurelles, mais en faveur cette fois du démantèlement. Alors que d'importants investissements ont été réalisés en 1980, Etienne Davignon, le Commissaire chargé de l'industrie européenne, évoque que « la solidarité de la CEE ne pouvait pas ne pas aller à Naples » (*Il Mattino*, 09/02/1980). Cette déclaration redonne ainsi l'espoir aux napolitains. Mais le combat continue pour les ouvriers de l'*Italsider*, dont le site reste toujours menacé de fermeture par le ministre des Entreprises publiques De Michelis, alors qu'en 1982, 65% de l'espace industriel a été restructuré à travers de nouveaux implants permettant de rendre le site plus compétitif au sein de l'Europe¹⁴⁸.

4.2 « La Lorraine napolitaine ne [voulait] pas mourir » (1981-93)

Le dernier acte de cette pièce tragique avant la requalification urbaine du site de Bagnoli (qui ouvre, nous le verrons, un nouveau chapitre) se termine par la fermeture du site et la fin de l'industrie suites aux pressions européennes. Alors même que Bagnoli se trouve sous le coup d'une restructuration et donc d'investissements coûteux, il est de plus en plus menacé par les pressions européennes et la concurrence des autres pays notamment la Grande Bretagne, l'Allemagne et la France. En 1984, pour Antonio Bassolino, le futur maire qui à l'époque était secrétaire de la fédération régionale du parti communiste, « fermer ce centre sidérurgique, qui emploie encore 6 600 ouvriers, c'est transformer la sociologie même de la ville de Naples [...] » (*Libération*, 02/02/1984). Les responsables des usines témoignent également de l'importance de pérenniser ce centre sidérurgique, qui « n'est plus une vieille carcasse. C'est au contraire une

¹⁴⁶ Établissement public italien créé en 1933. Cet établissement composé de dix branches dont la sidérurgie regroupait plusieurs entreprises dont en particulier *Italsider* présente à Bagnoli ainsi que *Cementir* (production de ciment avec la réutilisation de dérivés sidérurgiques).

¹⁴⁷ Les restrictions de la CEE sont liées en partie à la fermeture du marché américain aux produits sidérurgiques dans le cadre des accords d'autolimitation des ventes d'acier de 1982 à 1985 (Gauthier, 2003, p.226).

¹⁴⁸ Tracte : *Le lavoratrici della nuova Italsider di Bagnoli*. (Les travailleurs de la nouvelle *Italsider*)

usine ultramoderne, une des aciéries les plus compétitives qui soient. L'argent de la communauté a été bien dépensé » (*Libération*, 02/02/1984).

En juillet 1988, les ministres de l'industrie de l'Allemagne, de la France, de la Hollande et du Danemark, réunis au sommet de Luxembourg, pour confirmer l'abolition des quotas sur l'acier, souhaitent, eux aussi, « une fermeture irrémédiable du site de Bagnoli » (*Il Mattino*, 25/06/1988). Le Ministre Carlo Fracanzani commente au terme du sommet que « la route pour garantir un futur productif à l'usine de Bagnoli est encore difficile ». En effet, alors que les débats se déroulent, le site ferme petit à petit. En 1985, l'usine *Eternit* ferme ses portes. En 1990, c'est au tour de l'*Ilva* de fermer ses hauts fourneaux et son aciérie. Enfin, en 1991, la *Federconsorzi* cesse ses activités industrielles par liquidation. Désormais, « le site de Bagnoli s'apparente à un espace gris et éventré [...] La ville grouillante, engorgée dans une circulation anarchique, laisse ici place à la friche industrielle et au silence » (Clairet, 2001).

4.3 Bagnoli dans le processus de reconversion industrielle (de 1994 à nos jours)

Les années 1990 constituent une ère nouvelle pour l'ex-site industriel de Bagnoli. Il s'agit à présent de requalifier cet espace et d'ouvrir une nouvelle page de son histoire. Il va devenir un des symboles mêmes de la volonté de renouveau de la Municipalité Bassolino dans les années 1990. Plus largement, au-delà de ces problématiques locales fortes, il s'agit aussi pour la nouvelle Municipalité de s'inscrire dans un processus plus large qui s'opère en Europe depuis déjà le début des années 1980 : la reconversion des sites industriels (*Encadré 2.9*).

Encadré 2.9

La reconversion industrielle et la réhabilitation des friches, enjeu européen ?

La réhabilitation des friches portuaires ainsi que le processus de patrimonialisation sont nés du phénomène qui s'opérait en Amérique du Nord au milieu des années 1970 et dans le reste de l'Europe avec un temps de retard. L'idée de patrimonialisation est née dans le réaménagement du Vieux-Port de Montréal.

Au début du 20^{ème} siècle, le Vieux-Port de Montréal était le second port d'Amérique et le premier port céréalier du monde. L'année 1959 constitue l'ouverture de la voie maritime du fleuve Saint Laurent, également surnommé l'« Autoroute maritime » qui relie l'océan aux Grands Lacs. Cette nouvelle voie aménagée permet aux cargos de continuer leur trajet sans s'arrêter au Vieux-Port. Le port de Montréal subit par conséquent un ralentissement de ses activités. Tout comme dans le reste du monde, apparaissent ensuite les premiers transbordeurs de conteneurs. En 1976, le parc de conteneurs, érigé quelques années auparavant dans un des bassins du port, est relocalisé plus à l'est, de même que la plus part des activités portuaires.

C'est en 1977 que les pouvoirs politiques canadiens émettent le souhait de reconquérir le Vieux-Port et s'appuient pour ce faire sur le patrimoine portuaire existant. En 1981, une société de gestion qui avait pour mandat de promouvoir le développement du Vieux-Port de Montréal est créée par le gouvernement : « Société du Vieux-Port de Montréal incorporation ».

Achevée en 1992, la requalification urbaine s'est réalisée en tenant compte du caractère portuaire et historique. On retrouve sur ce site, situé à proximité du centre ville, aujourd'hui une multitude d'activités artistiques, patrimoniales, récréatives, nautiques, etc. Plus de cinq millions de visiteurs se retrouvent sur le port chaque année. Le réaménagement du Vieux-Port de Montréal a permis à la population, pour autant qu'on puisse le savoir, local et touristique de réinvestir ces quartiers autrefois à l'abandon. Toutefois, ces travaux d'une durée de trois ans ont nécessité une réflexion de vingt ans.

Les friches industrielles sont donc le résultat dans les grands villes européennes de la désindustrialisation engagée depuis la fin des années 1970, qui laissent des espaces entiers dégradés qu'il s'agit pour la Communauté européenne à travers sa politique de cohésion de reconquérir (Cheschire, Hay, Carbonaro, Bevan, 1989). Dès lors, « consciente qu'elle est en train de passer d'une économie industrielle à une société postindustrielle et de l'information dans laquelle le développement procède plus du capital intellectuel, des savoirs [...] que des matières premières et des sources d'énergies. Le « patrimoine culturel », compris au sens large, devient ainsi une source majeur de richesse » (Conseil de l'Europe, « *L'Europe et la coopération culturelle* »).

L'Union européenne soutient par le biais de sa politique régionale la requalification urbaine de friches industrielles dans plusieurs villes européennes, qu'elles soient classées en objectif 1 ou 2. Pour la période 2000-06, les anciennes friches industrielles de Bagnoli à Naples, les « Quartiers Ouest » de Rouen ou encore le site de l'aciérie de Volklingen dans la Sarre (Allemagne) qualifié de « moteur de l'industrie touristique » (Présidence allemande de l'UE, 2007), sont des exemples parmi d'autres de friches industrialo-portuaires bénéficiaires des aides européennes.

Toutefois, en dépit du caractère industriel du patrimoine, à Bagnoli, « c'est essentiellement en terme de paysage et d'environnement qu'est abordée la question patrimoniale eu égard aux qualités naturelles premières du site » (Rodrigues-Malta, 2006, p.24).

Par ailleurs, les aides européennes versées pour la reconquête de ces friches industrielles ne signifient pas toujours que l'aspect patrimonial du site soit pris en considération et valorisé. Par exemple, de nombreuses friches situées dans la province du Hainaut sont réaffectées à d'autres fonctions faisant table rase des édifices jouissant d'un caractère industriel. Dans le cas de Naples, au contraire, tout est fait pour pérenniser le caractère industriel du site à travers la valorisation d'édifices telle que l'aciérie.

Sources : Cheschire, Hay, Carbonaro, Bevan, 1989, Conseil de l'Europe, « *L'Europe et la coopération culturelle* », Rodrigues-Malta, 2006, Manceau (mémoire de maîtrise).

Deux grandes étapes se dessinent sous l'angle financier et sur lesquelles nous allons revenir précisément pour voir en quoi le calendrier européen et le calendrier de la « renaissance napolitaine » vont ou non se combiner : D'une part, la bonification des sols, encore en cours aujourd'hui. D'autre part, le processus de requalification urbaine à travers l'installation d'équipements et d'infrastructures.

Dès 1994, l'administration régionale décide d'entamer la bonification des terrains afin de permettre l'installation de nouvelles activités sur le site. Le Plan de bonification environnementale de la zone de Bagnoli est approuvé par délibération du Comité Interministériel pour la Programmation Économique (CIPE) en 1994. Les travaux d'assainissement des sols débutent en 1996 (*Photographie 2.11*) lorsque la Commune de Naples approuve la Variante

occidentale au PRG. Elle charge la Société *Bagnoli S.p.A* de réaliser des travaux de bonification des sols.

Photographie 2.11
Travaux de bonification toujours en cours en 2007



Auteure : E. Manceau, 2007.

La Variante occidentale est ensuite approuvée par la Région Campanie en avril 1998. En première analyse, le calendrier initial est donc rapide et aurait pu se couler aussi bien que celui des transports sur la programmation européenne. Mais en pratique, le chemin a été plus sinueux :

D'une part, le site de Bagnoli a fait l'objet d'un souci d'affichage national. En effet, les sols appartenaient en partie à l'*Italsider*, société sidérurgique italienne, placée sous le contrôle de l'IRI. Il faudra deux années (1996) à l'IRI pour constituer la société en charge de la bonification : la Société *Bagnoli S.p.A*. L'acquisition de l'ex-*Ilva* par la Commune en 2001 retardera encore un peu plus les travaux de bonification allongeant le calendrier initial et plus largement jouera sur le calendrier européen puisqu'en 2001, la programmation des fonds structurels 2000-06 sur le territoire campanien est déjà entamée.

D'autre part, Bagnoli témoigne d'une ambition en elle-même dans le droit fil de la renaissance urbanistique mais qui va se retourner contre elle. La Variante occidentale dont Bagnoli est le cœur vise en priorité la sauvegarde de l'environnement naturel, de l'architecture industrielle (*Photographie 2.12*) ainsi que la requalification des bâtiments existants et des espaces en déshérence à travers la dotation d'espaces publics.

Photographie 2.12
L'aciérie de Bagnoli



Auteure : E. Manceau, 2006.

Mais cette Variante ne propose que quelques orientations générales articulées autour du tourisme, du temps libre, de l'habitat et de l'archéologie industrielle sans plus de précision. La Variante prévoit aussi l'implantation d'un grand parc urbain de 120 hectares situé sur le site pour lequel est prévu un assainissement des sols.

Affiliée à ce plan, la transformation est subordonnée à la rédaction d'un plan urbanistique exécutif (PUE), également soumis en 1998 par la Commune de Naples. Cette proposition de plan urbanistique exécutif est en charge de lancer la seconde phase de la requalification du site par l'implantation d'activités et d'infrastructures. Toutefois, rançon peut être de ces ambitions, mais aussi de la fixation des conflits locaux sur ce sujet, le Plan urbanistique exécutif n'est adopté que sept ans plus tard, en mai 2005.

L'objectif du PUE vise à requalifier le site dans une dimension de haute qualité environnementale, qui réunit plusieurs fonctions « hautement représentatives du renouveau de Naples » (PUE, 2005, p.2). Ce processus de requalification urbaine doit se réaliser en « conservant la mémoire du récent passé productif, symbole d'une culture de travail de notre ville » (PUE, 2005, p.3) (*Photographie 2.12*).

Entre temps, la gestion du site connaît elle aussi un changement : la Société *Bagnolifutura*, entreprise publique, est constituée par délibération du Conseil Communal en février 2002. Elle est en charge de mettre en œuvre les opérations de transformation urbaine. Cependant, en mai 2002, les terrains de l'*Italsider* que la société a acquis et qui correspondent au projet de parc urbain, reçoit un lourd héritage de la société d'État *Bagnoli Spa* puisque les opérations de dépollution des

sols industriels n'ont pas été achevées¹⁴⁹. Aujourd'hui encore, les travaux d'assainissements ne sont pas terminés. D'ailleurs, un nouvel Accord de programme cadre est adopté en 2007 entre l'État et la Région pour achever la bonification du site.

En somme, si on revient à l'articulation de ce chantier avec les programmes européens (Chapitre 1) on s'explique que de fil en aiguille, Bagnoli a « sauté » un, voire deux programmes par rapport au projet de métro, pourtant lui aussi très ambitieux. C'est en soi un niveau non négligeable de la notion d'eupéanisation. Les questions d'« agenda », c'est-à-dire de calendriers et derrière eux, les stratégies des acteurs concernés, jouent en somme comme une composante activant ou au contraire inhibant le processus.

4.4 Les chantiers phares de la reconversion industrielle de Bagnoli

Où en est-on actuellement ? Loin de l'image parfois caricaturale du « vide », loin aussi de celle du « marasme financier » proposé par la crise de 2009 (Chapitre 1), Bagnoli offre surtout la réalité d'un entre deux au sort incertain.

En novembre 2008, on pouvait lire dans un article d'Ottavio Lucarelli pour *La Repubblica* les propos suivants : « le dessin de la nouvelle Bagnoli n'est ni de chair, ni de poisson. Il n'y a aucune identité définitive. Il y a plutôt, un projet dans lequel on a mis un peu de tout, aussi le pôle technologique environnemental sans pouvoir expliquer ce que cela devrait être. Il ne semble pas y avoir une articulation cohérente avec une claire identité touristique » (*La Repubblica*, 04/11/2008). Sous l'angle opérationnel, les travaux de transformation urbaine ont débuté en 2006 même si quelques projets, au cœur de la friche, comme la Cité des Sciences ouvre déjà ses portes dès 2001 (*Fig.2.9*).

La trame générale vise désormais avant tout à pérenniser le caractère industriel des lieux. Le démantèlement de l'unité de production sidérurgique avait été accompagnée par une mission d'inventaire d'archéologie industrielle avec une sélection des éléments majeurs (haut-fourneau, entrepôts, ponton, etc.) (Rodrigues-Malta, 2006). Aussi, alors qu'initialement son démantèlement était envisagé, les fondations de l'aciérie sont conservées et mises en valeur (*Photographie 2.12, p.181*).

¹⁴⁹ Entretien Ugo Marani, 2006.

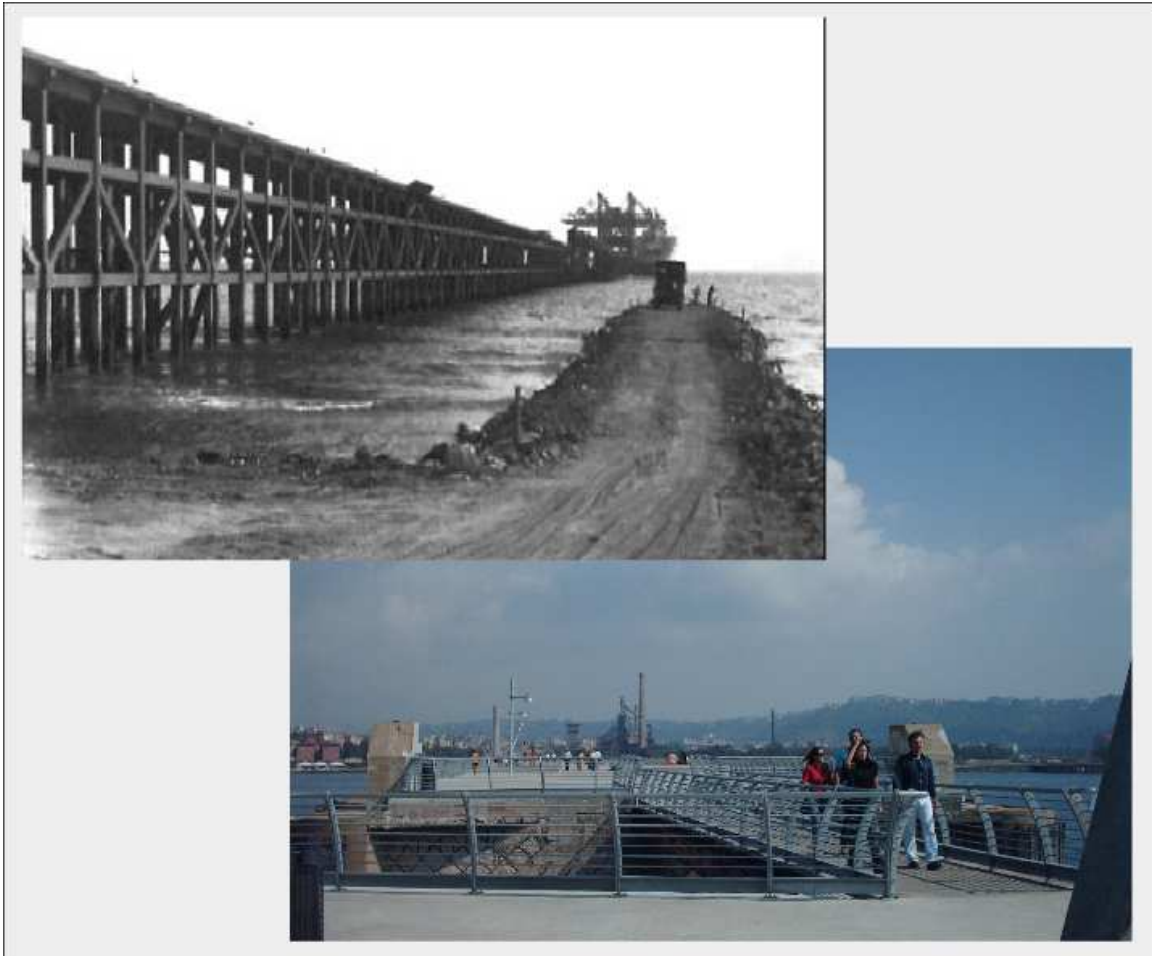
Fig.2.9
Les projets dans la requalification urbaine de Bagnoli



Réalisation : E. Manceau, 2010.

D'autres bâtiments ou infrastructures de type industriel seront également conservés et réaffectés à d'autres activités. Par exemple, en décembre 2005, l'appontement nord, qui servait à l'accostage des bateaux a été inaugurée, transformé désormais en 800 mètres de promenade avancée sur la mer. Les photographies 2.13 et 2.14 traduisent nettement ce changement. Aujourd'hui, les napolitains ainsi que les touristes peuvent baguenauder à l'endroit même où quelques dizaines d'années en arrière, l'appontement servait à l'amarrage et à l'accostage des bateaux.

Photographies 2.13 et 2.14
L'appontement nord. De l'usage industriel ... à l'usage récréatif



Sources : (9) *Bagnolifutura.it* – Société de transformation urbaine (années 1960). (10) E. Manceau, 2006.

Tout n'est pas fini, loin de là, plusieurs grands chantiers sont prévus dans le cadre du processus de requalification urbaine parmi lesquels : *La porta del Parco*, un parc des sports, un aquarium thématique, un parc urbain, des infrastructures ferroviaires (trois stations de la Ligne 8 du métropolitain), un pôle technologique, des studios d'enregistrements et l'installation d'un port touristique (*Fig.2.9 et Encadré 2.10*).

Arrêtons-nous un instant sur un bilan des travaux effectués. En ce qui concerne la Porte du Parc, centre intégré pour les services liés à accueillir les touristes, le chantier a débuté en janvier 2007. En 2010, les travaux étaient achevés mais le projet cofinancé par les fonds structurels faisait l'objet d'un audit européen en 2009¹⁵⁰, qui revenait sur son éligibilité.

¹⁵⁰ Sur l'audit réalisé sur le projet *La Porta del Parco*, qui constitue une petite partie du grand projet à réaliser dans le site de Bagnoli, la Commission a estimé que le montant de 5 368 364,21 euros ne pouvait pas être considéré comme éligible.

Encadré 2.10

État d'avancement des grands projets prévus dans le cadre de la transformation urbaine de Bagnoli

Photographie 2.15 [La Porte du Parc, 2010.](#)



Photographie 2.16
[Le Parc des Sport, 2010.](#)



Photographie 2.17
[L'aquarium thématique, 2010.](#)



Photographie 2.18
[Les Studios, 2010.](#)



Photographie 2.19
[Le parc urbain de Bagnoli](#)
E. Manceau, 2007.



Sources : Portail *Bagnolifutura*, 2010, E. Manceau, 2007.

Autre chantier phare, celui du parc des sports. Projet qui s'étend sur 35 hectares, il vise la pratique d'activités sportives (tennis...). Ce projet est à l'heure actuelle en cours d'achèvement. Situé dans l'ex-implant pour le retraitement des eaux, l'aquarium thématique se trouve actuellement en cours de travaux. Il est destiné à accueillir un centre d'exposition de la mer. Toutefois, en mai 2010, seuls les travaux de bonification étaient achevés. Prévu dès le milieu des années 1990, le parc urbain qui vise à devenir « un poumon vert de la ville » constitue pour le moment le principal point noir de la « reconquête » en raison des travaux d'assainissement qui bloquent. Le parc doit s'étendre sur 160 hectares dont 33 hectares de plages. Il est prévu d'y planter plusieurs variétés d'arbres, de plantes. Des modes de circulation douces sont également prévus, dont 8,5 Km de pistes cyclable. Aujourd'hui, en raison des retards dans les travaux, le parc s'inscrit dans le cadre des « grands projets » prévus dans le programme opérationnel régional 2007-13 de la politique de cohésion. Ce projet prévoit en outre d'intégrer pleinement les vestiges de l'industrie de Bagnoli.

En matière d'infrastructures, les travaux du métro et de la future Ligne 8 sont, eux aussi, encore à l'état de projet, comme pour les funiculaires. Pour les studios de Naples, il est prévu la réalisation d'un pôle multifonctionnel pour la production audiovisuelle et multimédia. En décembre 2009, seulement 5% du projet était réalisé. Enfin, en ce qui concerne le pôle technologique, celui-ci en est encore à l'état de projet tout comme le port touristique où les travaux n'ont pas encore débuté.

Au terme de ce dernier point sur la question du patrimoine paysager et de sa protection, la reconversion du site de Bagnoli, exemple emblématique, reflète très précisément les obstacles rencontrés à une échelle plus large par la Région Campanie. Difficultés à résoudre les problèmes environnementaux, ouvertures des chantiers difficiles, fonds mal dépensés issus, en autres, de l'insuffisante coordination entre les différents acteurs institutionnels, objet du chapitre 5, sont autant d'obstacles qui restreignent d'un côté la capacité d'action des acteurs institutionnels locaux et régionaux et de l'autre le versement des fonds structurels opérés par la Commission. Ces éléments conjugués renforcent portant paradoxalement le processus d'européanisation, en particulier sur l'ex-aire industrielle de Bagnoli.

En effet, Bagnoli, symbole de l'identité locale/régionale mais aussi problématique nationale, ne peut paradoxalement aujourd'hui voir sa transformation urbaine se réaliser qu'avec le consentement de la Commission européenne et des fonds communautaires qu'elle alloue. Par exemple, l'Europe a longtemps bloqué le versement des fonds. L'adoption d'un plan d'exécution des travaux était une condition nécessaire à l'obtention des aides communautaires. Ainsi, plus qu'ailleurs, le site est aussi soumis à d'importants contrôles en provenance des parlementaires européens, ce qui contribue à jouer négativement sur son image.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

En oscillant délibérément entre les données officielles (rapports, statistiques, programmes, plans ...) et les représentations véhiculées par la presse, la littérature, etc., ce deuxième chapitre visait à comprendre dans quel contexte et auprès de quel « répondant » territorial, les fonds européens étaient versés. Ce premier bilan nous a, à nouveau, montré à quel point la lecture du territoire napolitain reste complexe à déchiffrer et que cette difficulté joue sur l'allocation des aides communautaires, problème déjà évoqué dans le chapitre 1.

Véhiculer des faits voire des clichés négatifs contribue logiquement à stigmatiser la région à l'échelle nationale et internationale. Si Naples et sa région concentrent un certain nombre d'atouts qui résident, entre autres, dans son paysage naturel et culturel à l'image du Vésuve, Naples est aussi synonyme, particulièrement ces dernières années, de « territoire mafieux » et de « poubelle à ciel ouvert ». Au-delà de ces symboles, les difficultés structurelles complexifient la tâche des acteurs institutionnels locaux et régionaux dans la reconquête et la valorisation de leur territoire. À l'image de la crise des déchets, qui n'est qu'un aspect des difficultés rencontrées par la région napolitaine, le contexte territorial campanien traduit donc aussi l'étau dans lequel se trouve la Région. La Région à la fois moteur du changement, et elle-même sur ce plan, relai de l'impulsion communale est prise en « otage » dans une large part, par son incapacité institutionnelle, les pressions opérées par l'Europe et l'échelle nationale pour la gestion de ses fonds. Elle est aussi contrainte par les napolitains eux-mêmes, lasse de constater que le changement prend du temps. Cette question du temps est importante. En effet, pour évaluer les effets positifs ou négatifs des projets portés, il faut laisser le temps au temps, à l'image de la ligne 1 du métro dont les travaux tardent à s'achever ou de Bagnoli qui sort de terre mais a déjà lassé !

Pour autant, la région Campanie continue de multiplier les projets de développement territoriaux, comme le métropolitain, pour lequel les fonds européens abondent ou encore, la reconquête des territoires, à l'image de Bagnoli. En effet, si le chapitre 1 exposait d'une part, les faibles subventions européennes allouées à la reconversion du site et d'autre part, le calendrier tardif du versement des aides, le chapitre 2, nous a montré que la requalification urbaine du site de Bagnoli, malgré tous ses problèmes, était bel et bien en marche et plus encore, que les premiers résultats sortaient de terre (*Encadré 2.10, p.185*).

Enfin, sur le fil de l'« européanisation », ce processus opère différemment selon les politiques d'aménagement du territoire engagées. Toutefois, plusieurs traits saillants émergent. En effet, qu'il s'agisse des transports ou du paysage, le processus d'« européanisation » opère par un mécanisme à double sens avec d'un côté l'échelon local puis régional avec la volonté de faire coïncider le calendrier des plans d'aménagement (Plan des transports, Plan territorial régional) à

celui de la programmation européenne. D'un autre côté, il émerge par un versant « européen » à la fois par le versement des subventions européennes mais aussi par la philosophie d'ensemble que l'Europe véhicule (SDEC, Convention pour le Paysage).

En outre, ce processus d'« européanisation » est aussi, dans certains cas, exacerbé comme dans la reconquête de Bagnoli. En effet, la requalification du site a été soumise aux contraintes européennes, dans le processus d'obtention des fonds structurels. Ces contraintes reposaient sur l'idée que les fonds seraient versés si le plan urbanistique opérationnel était adopté, légitimant ainsi l'allocation des aides, à l'image du métro. Cette situation montre bien le rôle clé de l'Europe dans une politique dont elle n'a pourtant aucune compétence, l'aménagement du territoire !

CONCLUSION PARTIE I

Cette première partie relevait le défi d'interroger le processus d'eupéanisation à la fois sous l'angle des fonds communautaires alloués à la région Campanie mais aussi par le biais d'une approche *bottom up*, celle portée par les acteurs locaux/régionaux dans leur politique de développement territorial.

Globalement, les relations qu'entretiennent l'Europe et la région Campanie, opèrent par un double mécanisme : l'allocation des aides versées à la région depuis 1975 à nos jours d'un coté et la volonté des acteurs institutionnels locaux/régionaux d'accorder leur « agenda » territorial à celui des politiques européennes de l'autre. Leur analyse confirme donc l'existence d'un processus d'eupéanisation à double sens.

Dans le cadre des fonds versés par l'Europe et en réponse aux idées reçues, véhiculées par la presse et certains élus politiques, sur le caractère « assisté » de la Campanie, nous avons pu démontrer que si cette région à caractère métropolitain, était bien dotée par les aides communautaires, elle n'était pas aussi privilégiée. Le montant des aides par habitant vient en effet nuancer les idées reçues avec des régions mieux dotées comme la Basilicate (1 038 euros par habitant) et la Toscane (1 141 euros par habitant), que la région Campanie (541 euros par habitant) entre 1975 et 1988. Cette aide classe donc en effet d'autres régions italiennes et européennes premières. Ce schéma se répétant jusqu'à la programmation actuelle (2007-13) des fonds structurels. Par exemple, pour 2007-13, si l'aide par habitant atteint environ 739 euros en région Campanie, elle est de 1 434 en région Basilicate et de 1 276 en Sardaigne.

En ce qui concerne les politiques de transports et la requalification des friches industrielles, l'Europe ne privilégie pas plus la région Campanie, que d'autres régions grecques ou polonaises toujours dans les aides versées. Présenter le cadre financier, au cœur de débats houleux à propos du caractère assisté de la Campanie, montre par conséquent qu'il faut rester nuancé à la fois quant à l'aide supposée apportée mais aussi aux clichés véhiculés par la presse, qui la présente comme une région assistée et non « banale », comme l'appréhende l'Europe.

Sous l'angle « territorial », l'approche par le local et les politiques menées prend une dimension autre. Toute d'abord, cette approche montre le cadre territorial complexe et à de nombreux égards atypique dans lequel les fonds structurels s'inscrivent en région Campanie. Loin d'être « banale », la Campanie, en décrochement persistant à l'aune de nombreux indicateurs (PIB par habitant, chômage, criminalité, travail irrégulier) concentre en effet de nombreux problèmes liés à la criminalité, à la crise des immondices, à la non-maîtrise de l'étalement urbain etc. Face à ce contexte difficile, la position de l'Europe est ambiguë.

En effet, si d'un côté, elle participe aux politiques de marketing territorial portées par les pouvoirs locaux et régionaux, activant par conséquent le processus d'eupéanisation, de l'autre, elle participe à stigmatiser la région à travers les injonctions quant à l'urgence de régler la crise des déchets ou dans la capacité à dépenser les fonds structurels par exemple. La publication des diagnostics territoriaux, destinés essentiellement à justifier l'arrivée des fonds structurels sur le territoire, contribue aussi dans une certaine mesure à véhiculer une image peu positive.

Enfin, s'agissant de la présence du processus d'eupéanisation opéré dans le cadre du métro ou de la requalification urbaine de Bagnoli, cette première partie de thèse a conforté l'idée d'un mécanisme à double sens. En ce qui concerne le métro de Naples, notre démonstration a mis en un avant un processus d'eupéanisation d'origine local puis régional et enfin européen. En effet, le projet du métro a, en premier lieu, été porté par la Commune, qui avait adopté son Plan communal des transports en 1997. Condition sine qua non pour l'obtention des fonds, le Plan avait servi de sésame pour figurer dans les grands axes du Programme opérationnel 2000-06 campanien. Cette position s'était ensuite renforcée avec la reprise par la Région du projet en 2002, qui elle-même, associée à un taux d'absorption satisfaisant des dépenses pour la programmation 2000-06, a favorisé la présence du projet de métro dans la programmation 2007-13, puisqu'il apparaît parmi les grands projets du Programme opérationnel campanien.

À propos de la requalification urbaine de Bagnoli, si le processus d'eupéanisation s'opère également dans les deux sens, il reste plus difficile à lire. La friche de Bagnoli revêt avant tout un caractère identitaire local et régional fort. Mais après la fermeture du site en 1993, sous les injonctions de la Communauté européenne, les imbroglios entre les différents acteurs locaux, régionaux et nationaux ont fortement retardé la récupération du site. Ce contexte fragile autour de Bagnoli a par conséquent poussé l'Europe à ne verser des fonds communautaires qu'une fois un plan urbanistique exécutif élaboré et adopté. Or, ce dernier ne sera adopté qu'en 2005, ce qui s'avère fatal dans la dynamique d'ensemble.

Quoi qu'il en soit, qu'il s'agisse du métro ou de la reconquête de Bagnoli, nous pouvons constater l'effort fait par les pouvoirs publics locaux et régionaux pour harmoniser, non sans difficultés à l'image du Plan urbanistique de Bagnoli, leur calendrier à celui des politiques européennes. L'articulation de ces différentes politiques va nous amener à présent à interroger plus avant les filiations entre politiques européennes et politique d'aménagement du territoire en région Campanie.

PARTIE II
POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION ET POLITIQUE
MÉRIDIONALE EN RÉGION CAMPANIE. HÉRITAGES OU
RUPTURES ?

Dans son article « À quoi servira la politique régionale européenne en Pologne ? », Gilles Lepesant pose la question de l'« intervention européenne » comme fondatrice d'une « politique polonaise d'aménagement du territoire » (Lepesant, 2004). Il souligne¹⁵¹ que la période de programmation 2004-06 « marque une rupture » pour la Pologne, dont les politiques de développement territorial n'ont pas fait jusque présent l'objet d'une réelle « réflexion stratégique ». Les Pays de l'Europe Centrale et Orientale, qui ont intégré l'Union successivement en 2004 et en 2007, ne sont pas les seuls à concevoir la politique de cohésion réformée de 1999 comme le moyen de « révolutionner » leur politique d'aménagement du territoire. Ce schéma est aussi présent dans de nombreuses régions européennes appartenant à ce qui est alors l'objectif 1 de la politique des fonds structurels et en particulier là, où le plus souvent, les politiques de développement territorial ont été réalisées « de façon non coordonnées voire, anarchiques, dans un environnement d'urbanisation rapide, après la deuxième Guerre mondiale et surtout dans les années 1960 » à propos de la Grèce par exemple (Koutoupa-Rengakos, 2005, p.1).

C'est aussi une vision courante pour l'Italie pourtant dotée d'une longue tradition d'aménagement en raison cette fois de la coïncidence entre la mutation de la politique de cohésion et les mutations nationales (fin de l'intervention extraordinaire). En effet, la programmation 2000-06 des fonds structurels européens, ainsi que l'adoption à Postdam en 1999 du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), sur laquelle elle s'appuie en partie, semblent à la fois, se présenter comme un point de rupture avec le modèle déjà en place et jeter les bases d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire pour l'ensemble du Midi italien¹⁵² dont la région Campanie.

Cependant, cette idée de « rupture » varie selon les pays. Par exemple, elle est plus fortement présente dans les régions italiennes qu'espagnoles. La lecture des programmes opérationnels 2000-06 pour les régions espagnoles semble montrer des documents avant tout techniques, de simple mise en œuvre des fonds structurels. Tandis que le sentiment qui prévaut

¹⁵¹ Appuyé par les travaux de François Bafail et Édith Lhomel, 2003.

¹⁵² L'ensemble des acteurs institutionnels régionaux du Mezzogiorno avait repris ce discours et s'accordait à dire, que la période de programmation 2000-06 des fonds communautaires devait se présenter comme le moyen de rompre avec les comportements et les pratiques antérieurs. Par exemple, le Programme opérationnel de la Région Calabre soulignait que « [...] *La contribution apportée (par l'ensemble des partis économiques et sociaux, environnementaux ...) lors des tables de consultation des représentants du système économique et social régional a permis de faire des choix audacieux et de rompre avec les politiques du passé* » (Regione Calabria, POR 2000-06, p.30). La Région des Pouilles est un autre exemple qui conforte l'idée générale de rupture soulignant que « [...] *la stratégie de « rupture » avec le passé, à travers l'action concertée du POR et des politiques complémentaires aux niveaux national et régional, vise à atteindre une amélioration permanente de l'impact économique, social et environnemental et de générer une discontinuité dans les comportements et les attitudes des acteurs économiques* [...] » (Regione Puglia, POR 2000-06, p.57).

à lecture des programmes opérationnels italiens des régions d'objectif 1 évoque une démarche intentionnelle de s'appuyer sur les orientations européennes pour construire une politique d'aménagement du territoire régionale. On peut donc supposer qu'au-delà des règlements des fonds structurels établis par la Commission européenne pour l'ensemble des bénéficiaires européens, l'utilisation des aides communautaires et au-delà l'idée d'eupéanisation des politiques d'aménagement du territoire, se trouvent aussi étroitement liées à l'histoire de la planification territoriale de chaque pays.

En région Campanie, la première version du Programme opérationnel campanien du 7 septembre 2000, proposée par les acteurs régionaux/nationaux et adoptée par la Commission, présente en effet l'« intervention européenne » comme un événement unique, opposé au « cyclique », une « occasion » de « convergence » à saisir :

*[...] Le Cadre Communautaire d'Appui 2000-2006 n'est pas un programme de développement parmi d'autres comme une Coupe du monde de football ou des Jeux Olympiques, qui se répètent cycliquement. Ce CCA et le Programme opérationnel régional (POR) [...] seront peut-être le dernier de cette importance. [...] Le POR trace les lignes directrices de la programmation des fonds structurels pour la période 2000-06, mais il se définit avant tout comme **un processus décisionnel basé sur la réflexion collective**, sur le sens et l'objet de l'activité de programmation : « Comment renforcer la modernisation de notre région ? » « À quoi servent les actions que nous projetons ? ». [...] **Les fonds structurels sont l'occasion rêvée pour affirmer notre identité et de communiquer, dans le même temps, la convergence des idéaux et objectifs européens.***

(POR Campania 2000-06, 7 septembre 2000, p.II)

En outre, au-delà de l'insécurité structurelle liée au cadre financier, ces deux dernières décennies les acteurs locaux et régionaux, dont les compétences se sont amplement accrues en matière de politiques de transport et de valorisation du paysage, bâtissent ou tout du moins l'affirment, l'essentiel de leurs plans territoriaux à partir des orientations préconisées par les recommandations européennes (Programme opérationnel mais aussi Schéma de développement de l'espace communautaire), qu'ils considèrent comme une cheville ouvrière de leur politique d'aménagement du territoire à l'image de la région Campanie :

*[...] Les directives européennes sur l'environnement et le territoire se présentent comme [...] **un préambule indispensable au Plan Territorial Régional**, notamment le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), considéré comme un cadre d'interconnexion des diversités territoriales.*

En effet, parmi les différentes interprétations qui ont été affectées au SDEC, [...] en tant que niveau de planification supranational, en tant que contribution de

*coordination entre les directives communautaires et la planification nationale, ou encore comme réseau de connexion entre les diverses parties du territoire européen, le PTR retiendra principalement le dernier point. C'est-à-dire un **réseau de référence** qui considère **le territoire** de l'Europe comme un espace fortement structurée par l'histoire, par l'articulation spatiale de la société et l'environnement, les systèmes intégrés, avec comme visée d'amener la Campanie à bénéficier d'un réseau plus fort et étendu aux orientations déjà prévues dans les lignes directrices [...].*

*Enfin, il convient de soutenir la programmation des fonds structurels sur la base d'une **territorialisation plus forte**. La programmation des fonds structurels dans les régions de l'objectif 1 représente une expérience de grand intérêt, dont les critères et les principes définis, peuvent être utiles pour améliorer l'efficacité.*

(Extrait PTR, Regione Campania, 2007, p.13)

Pour comprendre l'eupéanisation des politiques publiques, outre la politique de cohésion au sens stricte, il nous faut donc élargir le champ vers le volet « aménagiste » de l'Europe, celui du SDEC même si sa place reste somme tout secondaire.

Cette seconde partie de thèse s'attache par conséquent à interroger, à travers cette supposée rupture, à la fois la territorialisation des politiques, leurs contenus et la gouvernance territoriale par le biais d'une approche en large part diachronique. Il s'agit en effet de confronter les politiques nationale, régionale et locale aux politiques européennes. Plus précisément, on interrogera l'idée de l'existence de filiations ou de ruptures – arguée par les acteurs institutionnels régionaux et nationaux - entre la politique méridionale, en place depuis les années 1950 et celle de l' « intervention européenne ». Cette dernière soulève un paradoxe.

En effet, comme nous l'avons signalé en introduction générale, l'Europe n'intervient jamais seule sur le territoire, elle s'inscrit avant tout dans le cadre d'un partenariat. Ici l' « intervention européenne » doit donc être comprise comme un système d'acteurs. Ce système d'acteurs va évoluer dans le temps. Il va concerner l'Europe et l'État dans un premier temps avant de s'élargir à la Région et aux collectivités locales. Il est par conséquent indispensable de saisir dès à présent cette nuance puisque les chapitres qui suivent vont interroger paradoxalement les filiations entre les politiques nationale/régionale et européennes. Nous chercherons à savoir au final si l'Europe propose ou non de nouvelles orientations en matière de territorialisation, de contenu, et de gouvernance et si oui, la façon dont elle procède.

La politique méridionale, référence incontournable de l'aménagement du territoire italien et méridional, sera donc évoquée dans le cadre campanien au travers les notions de territoire, de zonage et confrontée au zonage proposé par l'Europe dans le chapitre 3. *Territoires et territorialisation. De la politique méridionale à la politique de cohésion. Sans juger de son*

efficacité, quelques exemples seront analysés, bien sûr par rapport aux transports et au patrimoine paysager mais aussi en élargissant le cas échéant notre champ à des « basiques » de l'intervention extraordinaire comme par exemple les aires de développement industriel (ASI).

L'idée même de « rupture », analysée davantage sous l'angle des contenus, dans le chapitre 4. *Le contenu des politiques d'aménagement du territoire en Campanie. Lisbonne et Göteborg, de nouvelles références ?*, fait aussi écho aux stratégies de Lisbonne et Göteborg, adoptées au début des années 2000 et qui placent au devant de ses priorités : l'« innovation », la « compétitivité » et le « développement durable ». Dans ce cadre, il s'agit de se demander si ces stratégies actuelles constituent des références, des contenus si nouveaux pour les politiques d'aménagement du territoire campanien qu'ils le sont affichés. Plus largement quelle place occupent les régions européennes classées en région de « convergence » et de « compétitivité » dans ce contexte nouveau ? Les stratégies de Lisbonne et Göteborg ont-elles un impact sur les travaux du métro de Naples ou sur la requalification de la friche industrielle de Bagnoli.

Le dernier chapitre, *Gouvernance. L'eupéanisation des acteurs institutionnels locaux et régionaux campaniens*, interroge sous l'angle des acteurs institutionnels la supposée « rupture » en matière d'actions publiques et la question de l'eupéanisation du cadre institutionnel des politiques d'aménagement du territoire en région Campanie.

Pour questionner la « rupture » et le processus d'eupéanisation, ce chapitre va s'intéresser à la notion de « gouvernance territoriale » appliquée au cadre campanien et à la montée de la Région comme acteur clé des politiques d'aménagement du territoire.

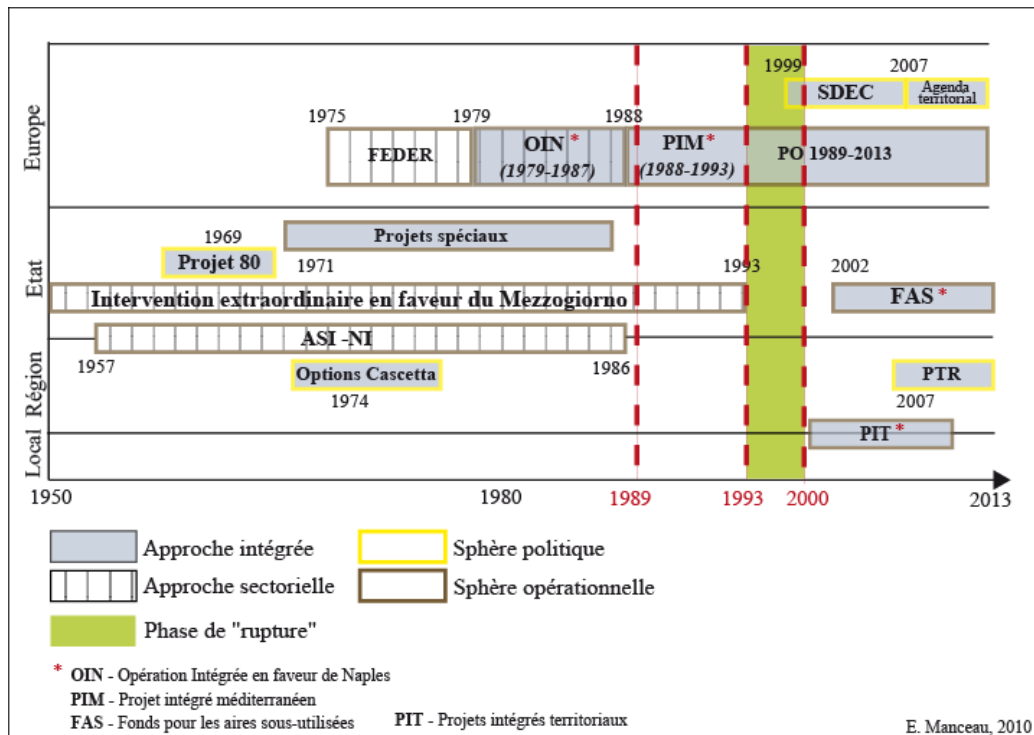
Nous questionnerons la nouvelle organisation institutionnelle au sein des collectivités locale, régionale et nationale, jusqu'à la création de services dédiés à la gestion des fonds structurels, engendré par les modifications profondes des rapports Europe/État/Région. Enfin, nous interrogerons l'échelon local, à travers la mise en œuvre des Projets intégrés territoriaux (PIT), projets locaux soutenus par les fonds européens. En effet, ce dernier point illustre l'aspect opérationnel de cette nouvelle gouvernance sur le territoire campanien. Nous chercherons en particulier à évaluer son efficacité ou non.

CHAPITRE 3.

TERRITOIRES ET TERRITORIALISATION. DE LA POLITIQUE MÉRIDIONALE À LA POLITIQUE DE COHÉSION.

Le discours des acteurs institutionnels régionaux et nationaux fait principalement coïncider la « rupture » dans le domaine des politiques d'aménagement du territoire avec la programmation 2000-06 des fonds structurels. En s'appuyant de nouveau sur la frise esquissée en introduction (Fig.3, p.26), mais en calibrant cette fois-ci sous le seul angle de la territorialisation, nous allons nous demander si la territorialisation des politiques renvoie à une inflexion dans l'agenda des politiques opérantes en région Campanie (Fig.3.1) ? Autrement dit, est-ce que la territorialisation des politiques d'aménagement nationale/régionale et les politiques européennes constitue une composante de cette supposée « rupture » ?

Fig.3.1
Les grandes étapes de la « territorialisation » des politiques d'aménagement en Campanie (1950-2013)



Pour entrer dans cette « territorialisation » des politiques, nous axerons notre analyse autour de deux approches sectorielle et « intégrée ». Ces deux approches devront, elles-mêmes, être appréhendées sous deux angles : D'une part, la sphère opérationnelle qui concerne des interventions nationale, régionale comme européenne (Projets spéciaux, ASI, Projets intégrés territoriaux) dont la territorialisation a eu un impact direct sur le territoire.

D'autre part, la sphère politique, qui regarde aussi les échelles du local à l'Europe (« options Cascetta », Plan Territorial Régional, *Projet 80*, SDEC) et qui s'est évertuée à proposer des découpages alternatifs aux actions déjà en place sur le territoire.

Pour tenter d'apporter des éléments de réponses, nous allons interroger cette « territorialisation » sur des temps longs, partant de la politique d'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno (1950-1993) jusqu'à celle proposée dans le cadre de la politique de cohésion européenne pour la période de programmation 2007-13. Une attention particulière sera portée à la programmation 2000-06 des fonds structurels en région Campanie et à l'adoption du Plan Territorial Régional campanien en 2007.

Avant d'entrer pleinement dans le débat, resituons brièvement le contexte de notre analyse. Globalement, la politique méridionale a souvent été décriée pour son caractère sectoriel et l'absence de prise en compte du territoire. En effet, le « laxisme » lié au processus d'industrialisation a été, par exemple, l'une des critiques les plus acerbes et les plus récurrentes portée à l'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno (Bergeron, 1982, 1988). Pourtant, dès son établissement, la politique méridionale a porté, ou prétendu le faire, une attention particulière au « territoire »¹⁵³. N'a-t-elle pas été définie directement en référence à un territoire : le Mezzogiorno ? De même, la création des aires de développement industriel (ASI) (1957) et des « Projets spéciaux » (1971) ne s'est-elle pas réalisée en rapport au territoire ? Ce premier constat nous renvoie donc à un premier questionnement, celui du caractère ambivalent de la territorialisation des politiques publiques en région Campanie. En quoi la politique méridionale a-t-elle été ou non une politique territorialisée ? Cette question nous renvoie aussi directement aux critères retenus pour le découpage, que nous interrogerons.

En outre, l'« intervention européenne », il faudrait bien sûr plutôt écrire ici « l'intervention associant la CEE (à l'époque) et les acteurs nationaux, en particulier la Caisse du Midi », a aussi tenté de territorialiser ses actions avant la réforme des fonds structurels de 1988¹⁵⁴. En effet, si elle calque son territoire d'intervention sur celui proposé par la politique méridionale, la

¹⁵³ Divers auteurs nuancent de ce fait l'idée d'une absence de territorialisation de la politique méridionale comme Rivière, 1996, Conti, Julien, 1991, Conti, 1985.

¹⁵⁴ Pour éviter une lourdeur de style, nous utiliserons l'« intervention européenne » pour désigner ce qui est, en fait, déjà un système d'acteurs.

Communauté européenne propose aussi dès la fin des années 1970, les premières politiques territoriales intégrées à travers l'Opération Intégrée en faveur de Naples (OIN) puis les Programmes intégrés méditerranéens (PIM). Plus tard, dans le cadre de la politique de cohésion 2000-06, les Projets intégrés territoriaux (PIT) deviennent une composante centrale du processus de territorialisation des stratégies présentes au cœur Programme opérationnel campanien.

C'est pourquoi, nous nous demanderons aussi, si les territoires soutenus par l'« intervention européenne » et les politiques régionale/nationale, passées comme présentes, ont été et sont les mêmes ?

Mais interroger le processus de territorialisation en région Campanie nécessite en premier lieu de se mettre d'accord sur cette notion. À partir de travaux réalisés par de nombreux auteurs, nous interrogerons par conséquent le concept de « territorialisation », flou à bien des égards. En effet, comment définir la frontière entre le sectoriel et le territorial ? À quelle échelle ou sur quelles articulations d'échelle se placer ? En particulier, ces questions se posent si l'on se réfère à l'approche faite du territoire dans les plans produits aujourd'hui en région Campanie, qu'il s'agisse des plans en faveur du développement territorial (Plan Territorial Régional, Plan Territorial de Coordination Provinciale, etc.) ou des programmes opérationnels régionaux.

Ce sont ces documents financiers, de planification qui nous serviront de guide et nous les confronterons aux politiques de planification territoriale déjà proposées en Italie et en région Campanie en remontant parfois dès la fin des années 1960. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous nous appuierons par exemple sur une série de plans issus du Ministère du Bilan et de la Programmation Économique (*Projet 80*, 1969), de la Région Campanie (Schéma de développement économique, 1968, Propositions des orientations politico-opérationnelles pour la programmation économique et territoriale (« options Cascetta »¹⁵⁵), 1974). Ces documents s'inscrivent dans un cadre plus large, celui bien sûr de l'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno.

Il ne s'agit donc pas ici d'analyser exhaustivement la politique méridionale en Campanie, terrain déjà largement rebattu par de nombreux auteurs¹⁵⁶ mais de saisir l'existence de continuités et/ou de ruptures avec les interventions menées dans le cadre des politiques

¹⁵⁵ Vittorio Cascetta était Président de la Région Campanie dans les années 1970. Il est le père d'Ennio Cascetta, chargé des transports à la Région aujourd'hui.

¹⁵⁶ Parmi eux, se référer aux travaux de Levi, 1960, Muscarà, 1967, Dalmaso, 1978, Becchi Collida, 1984, Becchi Collida, Consiglio, Ferraro, Reho, 1986, Frallicciardi, Mautone, Montesano, 1986, Riviello, 1988, Cafiero, Marciari, 1991, Aristone, Pontrandolfi, Scavetta, 1993, Celant, 1994, Rivière, 1996, 2004, Vallat, Marin, Biondi, 1998, Bevilacqua, 2005, etc.

proposées par l'Europe, en résonnance avec l'État/la Région, et d'explorer les chaînes et/ou les discontinuités entre les approches sectorielles et territoriales sur des temps longs.

Permanence des problèmes territoriaux structurels posés à l'aménagement du territoire ou « poids des héritages » ? Il s'agit de montrer à la fois l'ancienneté de la territorialisation, la complexité et l'empilement des différentes approches du territoire campanien mais aussi d'interroger le passage du zonage au territoire de projets.

1. LA NOTION DE « TERRITORIALISATION » ET LE PLAN TERRITORIAL RÉGIONAL CAMPANIEN

Depuis le milieu des années 1990, le concept de « territorialisation »¹⁵⁷ apparaît comme la clé de voûte des politiques d'aménagement du territoire en Campanie comme ailleurs en Europe. En France, on retrouve cette notion dans les lois dites Pasqua, Chevènement, Voynet¹⁵⁸ ou encore dans les Contrats de Projet État/Région. En Italie, ce sont les « pactes territoriaux »¹⁵⁹ instaurés en 1995 et les Projets intégrés territoriaux (PIT) depuis 2002, qui font office d'instruments privilégiés des pouvoirs publics en matière de territorialisation.

Pourtant, la notion même de « territorialisation » peut apparaître comme une fausse évidence. Au premier abord, ne pense-t-on pas que ce processus est intimement lié à la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire quelle que soit l'échelle d'action (Europe/État/Région/collectivité locale) ?

En outre, ce processus ne peut-il pas recouvrir plusieurs approches, sectorielle ou intégrée des politiques d'aménagement du territoire ? En ce sens, elle aurait donc été toujours présente en Italie comme ailleurs ? Quelle est en définitive la frontière entre l'approche sectorielle et l'approche territoriale ?

1.1 Le concept de « territorialisation »

Au sens strict, le concept de « territorialisation » recouvre une approche des politiques publiques qui appuie son action à partir des spécificités des territoires. Cette approche intégrée du territoire s'opposerait alors par définition aux actions de type sectoriel. En cela, plusieurs

¹⁵⁷ Parmi les travaux : Offner, Behar, Korsu, Davezies, Beckouche, Poulet, Pflieger, 2001, Alvergne, Taulelle, 2002, Douillet, 2003, Cole, 2007, Deffigier, 2007, Queva, 2007, etc.

¹⁵⁸ La loi Pasqua de 1995 instaure notamment les Pays. La loi de 1999 dite « Chevènement » est relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Enfin, la loi dite « Voynet », d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), a été adoptée en 1999. Elle vient compléter la loi sur les Pays par un volet relatif au projet d'agglomération.

¹⁵⁹ Instrument de la programmation négociée. L'un des éléments qui caractérise le pacte territorial est la concertation entre les différents acteurs institutionnels ou non avec pour finalité la réalisation d'un projet au niveau local.

auteurs vont s'appliquer à dépasser ce cadre général et proposer une définition de la territorialisation plus approfondie. Parmi ces auteurs, nous nous sommes intéressés à deux approches en particulier, celle de Jean-Pierre Saez et Jean-Marc Offner. Les deux interprétations qu'ils font de la notion de « territorialisation » placent le territoire et aussi la gouvernance au cœur du concept :

*[...] La notion de territorialisation signifie que les **collectivités territoriales** jouent un rôle prépondérant dans la gestion politique des territoires, mais aussi que les politiques mises en œuvre à cette échelle sont conçues non plus à partir de modèles imposés de l'extérieur (par l'État) mais **en fonction des spécificités et de l'identité des territoires** eux-mêmes, à partir des populations qui les composent, de leurs demandes et de leurs besoins : dans cet esprit, **la notion de projet de territoire** est souvent mise en avant.*

(J.-P., Saez, 2006, p.52).

Pour Jean-Marc Offner, la notion de « territorialisation » se traduit aussi par une définition complète et verticale, associant l'idée de gouvernance et celle du calibrage national. Autrement dit, la « territorialisation » serait avant tout synonyme de décentralisation. Par ailleurs, sans récuser une approche en termes de zonage, il appréhende le territoire non plus comme un « problème » mais comme une ressource, une « solution » :

[...] Dans une première acception limitée du terme, la territorialisation est synonyme de décentralisation ou de déconcentration. Il s'agit d'être au plus près» des usagers, réactif vis-à-vis des demandes des habitants, en créant des services locaux auxquels des compétences se voient déléguées : mairies de quartier, maisons de département [...]

Le deuxième niveau est celui des zonages, « qui permettent d'adapter avec une certaine souplesse les différentes politiques sectorielles soit par des incitations, soit par des restrictions. **Par le ciblage qu'ils permettent, les zonages sont une façon de rapprocher les politiques publiques des besoins spécifiques de certains territoires.** La territorialisation consiste à traiter des lieux à problèmes ; elle est « normative ». Elle définit des zones d'intervention prioritaires, certes négociées localement, mais selon un calibrage national.

La territorialisation « pragmatique », pour sa part, ne considère plus **le territoire comme un problème, mais comme une solution.** L'appréciation fine des besoins, l'adaptation des modes d'intervention, l'établissement de diagnostics partagés facilitant l'interconnaissance entre acteurs, permettent de « coller » au territoire.

[...] Pourquoi dit-on aujourd'hui qu'il faut partir du territoire, sinon parce que ce dernier est bien le lieu d'inscription des conséquences de toute action [...]. Le territoire définit en fait l'espace des conséquences d'une politique.

(J.-M., Offner, 2006, p.31).

En somme, la territorialisation s'appuie sur deux principes fondamentaux : une gouvernance¹⁶⁰ aujourd'hui vue idéalement au plus près des citoyens, de proximité (Berthet, 2007, p.47) et la prise en compte des spécificités territoriales, en opposition à l'approche sectorielle.

Nous allons ici interroger de façon plus précise l'existence ou non en région Campanie d'un processus de territorialisation des politiques d'aménagement du territoire depuis les années 1950, au moins dans une partie des dimensions indiquées par Jean-Marc Offner. En effet, la mise en œuvre de la politique méridionale s'appuie, en large part, sur les difficultés rencontrées par le Mezzogiorno notamment celles attachées à ses spécificités territoriales (zones de montagne, plaines, etc.) dont les ressources sont « sous-utilisées » et doivent être valorisées. De même, donner au Sud italien un statut à part en le définissant comme l'aire d'intervention extraordinaire de l'État, n'est-ce pas aussi contribuer à construire sa spécificité ? Quelle est alors la nouveauté, la « rupture » introduite - ou non - par l'approche actuelle ?

1.2 Le Plan Territorial Régional campanien : entre territorialisation et européanisation.

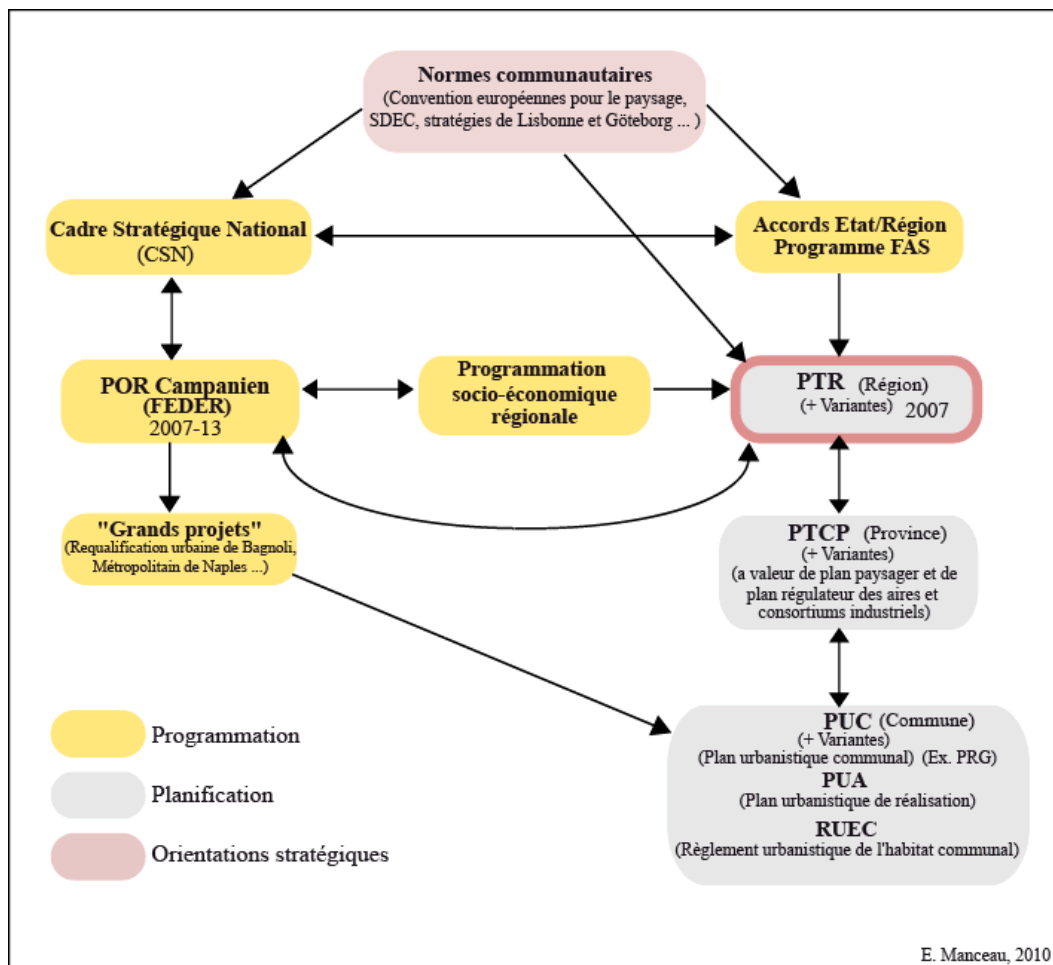
Pour appréhender ces questions, le document « clé », est sans doute le Plan Territorial Régional de Campanie de 2007 et son articulation avec les autres documents de planification (plans provinciaux, etc.) et financier (Programme opérationnel).

La figure 3.2 qui présente l'articulation des échelles d'intervention à partir des plans produits depuis 2007 illustre en effet les dépendances ainsi que les liens tissés avec l'échelon européen, qui semblent pénétrer en première analyse l'ensemble des documents nationaux, régionaux et locaux.

On peut aussi distinguer la convergence de l'ensemble des documents produits de programmation, de planification ou d'orientations stratégiques vers le Plan Territorial Régional. Cette convergence est en particulier étroitement liée au partenariat et au processus de concertation, termes clés des politiques actuelles et largement pris en considération dans l'élaboration du Plan régional. Ils sont notamment une composante à part entier de la définition de « territorialisation » telle qu'elle est proposée par Jean-Marc Offner. La proposition de Plan régional en 2004 soulignait ainsi que la rédaction du plan, elle-même, était issue d'« une forte attention à l'activation d'une décision de collaboration interinstitutionnelle » (*Proposta PTR Campania*, 2004, p.13) dans laquelle, l'échelle européenne était aussi présente. En somme, nous pouvons ici considérer que nous sommes dans un archétype.

¹⁶⁰ La gouvernance fait référence au processus de décentralisation (approche verticale) mais aussi aux acteurs de la vie locale (associations, partenaires sociaux, etc.).

Fig.3.2
Articulation des documents liés à l'aménagement du territoire en région Campanie (2000-2013)



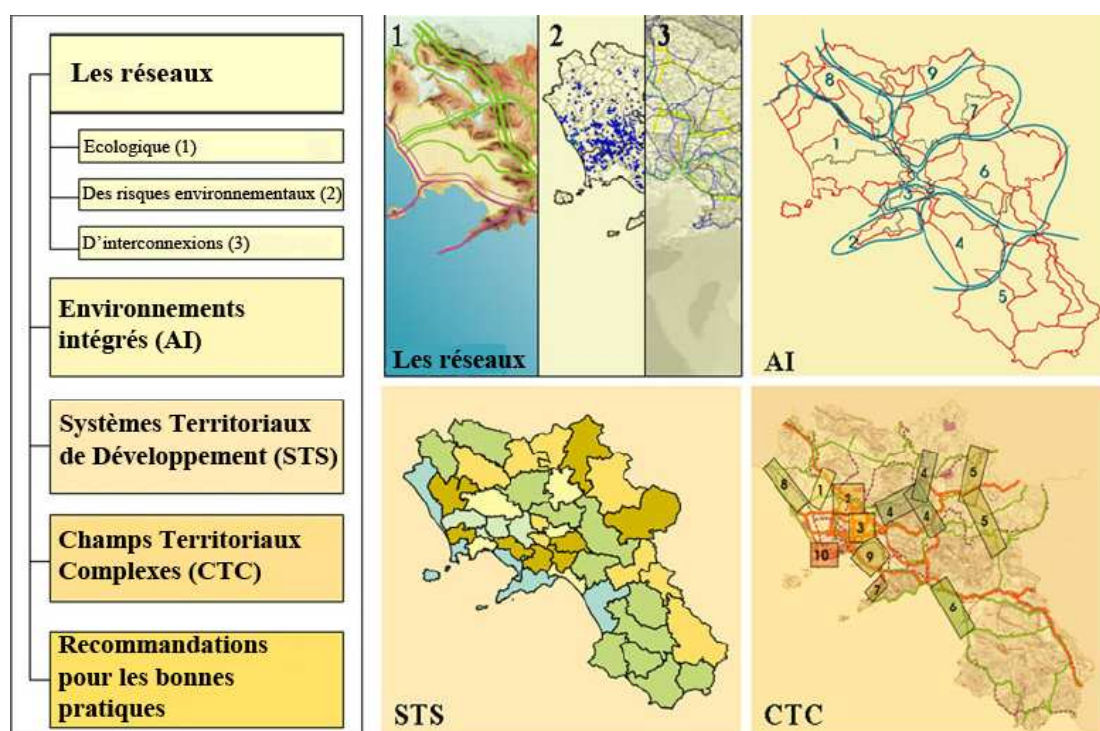
Sous un autre angle, le Plan Territorial montre aussi clairement la volonté, tout au moins sur le papier, de prendre en considération le territoire qu'il présente sous de multiples découpages (systèmes territoriaux de développement (STS), naturel, ...) (*Doc.3.1*). Cette territorialisation semble être, de prime abord, emphatisée par rapport à celle qui pouvait exister au temps de l'intervention extraordinaire. Mais cette « nouvelle » territorialisation, construite à l'échelle régionale, doit être questionnée.

En effet, pour certains l'élaboration du Plan régional campanien s'est réalisée dans une dynamique de « co-planification [...], cette dernière relève d'une forme de « ping-pong » entre la planification régionale et celles provinciales » comme en témoignent Simonetta Volpe et Domenico Smarazzo, fonctionnaires à la Région et corédacteurs du Plan¹⁶¹. Pour d'autres acteurs comme Antonio Di Gennaro, le Plan régional n'a longtemps été « qu'une addition des

¹⁶¹ Entretiens du 23/01/2007.

plans provinciaux, sans prise en compte réelle du territoire et du paysage »¹⁶². Nous reviendrons plus loin sur la place de l'échelle provinciale dans ces rapports (Chapitre 5), mais nous pouvons dès lors nous interroger sur l'efficacité réelle du processus de territorialisation engagée ou plutôt sur l'importance de l'échelle régionale comme simple réceptacle d'impulsion en provenance des niveaux locaux/provinciaux... ou autres.

Doc.3.1
Structure du Plan Territorial Régional. Les cadres territoriaux de références



Source : Quattrone (Fonte archivio Biagio Cillo), 2007, p.170. Modifié par E. Manceau, 2011.

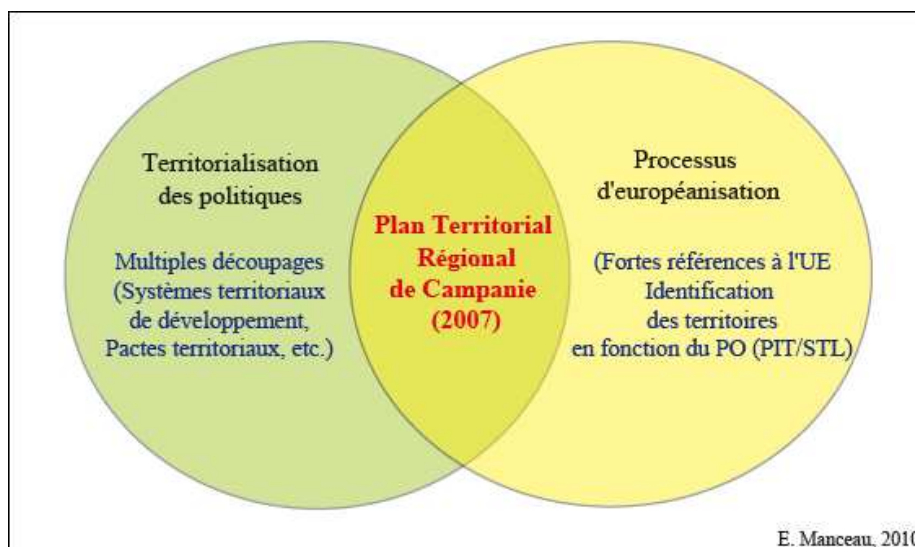
Quoiqu'il en soit, le Plan territorial, adopté vingt ans après la réforme des fonds structurels et à la charnière de deux périodes de programmation 2000-06 et 2007-13 (Fig.3.1, p.197), s'inscrit dans une démarche *top down* à travers le processus de territorialisation et *bottom up* dans son processus d'eupéanisation. En somme, on peut affirmer ici que le Plan Territorial Régional campanien est par excellence l'outil principal à la fois de la mise en œuvre du processus d'eupéanisation mais aussi d'une territorialisation des politiques d'aménagement du territoire (Fig.3.3).

En effet, la référence européenne dans toutes ses dimensions est incontestablement palpable au sein du Plan Territorial campanien. L'article 13 de la loi n°16 du 22 décembre 2004 « Norme sur le gouvernement du territoire » déclare qu'« afin de garantir la cohérence des

¹⁶² Entretien du 11/10/2006.

instruments de planification territoriale provinciale, la Région approuve le Plan Territorial Régional, dans le respect de la législation de l'État et des normes communautaires en vigueur ainsi que de la Convention européenne du paysage (2000) et de l'Accord État-Région du 19 avril 2001[...] » (Article 13, loi n°16 du 22/12/2004).

Fig.3.3
Le Plan régional campanien à la jonction des processus de territorialisation et d'eupéanisation



Par ricochet, la référence européenne est aussi présente dans les Plans Territoriaux de Coordination des cinq provinces : Naples (2008), Bénévent (2010), Salerne (2009), Caserte et Avellino (2004). Au-delà de la politique de cohésion, elle résulte d'une volonté manifeste des pouvoirs publics, au point de rendre « obligatoires » des documents non contraignants comme la Convention européenne pour le Paysage (2000)¹⁶³. À titre d'exemple, la proposition de Plan Territorial de Coordination de la Province de Naples fait de nombreuses fois référence à la Convention européenne pour le paysage (pas moins de huit occurrences dans la proposition de plan du 17/12/07) ainsi qu'aux fonds structurels pour les périodes 2000-06 et 2007-13¹⁶⁴.

Ce premier constat nous confirme dans notre problématique : en émerge en effet l'étroitesse des liens entre les orientations européennes et les nouvelles politiques d'aménagement du territoire issues de la Région. Isaia Sales, Conseiller économique du Président de la Région Campanie, affirmait d'ailleurs dans l'introduction du document de

¹⁶³ La Convention européenne pour le Paysage est issue du Conseil de l'Europe, organisation internationale, qui avec l'Union européenne, joue un rôle notable dans la diffusion de valeurs communes.

¹⁶⁴ Nous reviendrons plus en détail au cours du chapitre 5 sur la Province et le rôle qu'elle occupe dans ce jeu d'acteurs et les politiques de planification.

présentation du Plan Territorial Régional de Campanie en 2007 que « la programmation des fonds structurels et la planification territoriale sont les deux faces d'une même pièce » (*PTR Campania*, 2007, p.9).

Comme en témoignent Simonetta Volpe et Domenico Smarazzo, la volonté d'européaniser les politiques territoriales a été fortement affichée dans l'élaboration du Plan régional :

[...] Nous sommes partis, dans la construction, de la vision initiale de la proposition de PTR qui reposait essentiellement sur les documents stratégiques de l'Europe. [...] Dans la dernière version du PTR, nous (la Région) avons cherché à respecter encore le plus possible la Convention européenne du Paysage. Et systématiquement, les actions suggérées par l'Union européenne ont été prises en compte et se retrouvent dans la partie du PTR qui s'intitule « orientations stratégiques ».

Ainsi, les orientations stratégiques sont réellement une série d'objectifs stratégiques de la Communauté européenne (SDEC, etc.) en particulier pour le paysage [...]. Puis, le rôle que le PTR devait avoir, était celui de faire le médiateur entre les politiques de transformation territoriale et les politiques de développement économique de la région Campanie. Le plan divise la région en système territorial de développement [...]

Partant de cela, nous pouvons dire que, la programmation des fonds communautaires a stimulé l'agrégation des acteurs institutionnels, [...] autour des tables de concertation, de décision participative [...]

(S. Volpe et D. Smarazzo, entretien janvier 2007).

En somme, l'idée même de territorialisation et l'européanisation font système dans le Plan Territorial Régional campanien et les programmes opérationnels 2000-06 et 2007-13. Mais quelle est la portée de ce processus ? Quels héritages véhicule cette innovation ?

2. CAMPANIE. À LA RECHERCHE DU TERRITOIRE PERTINENT

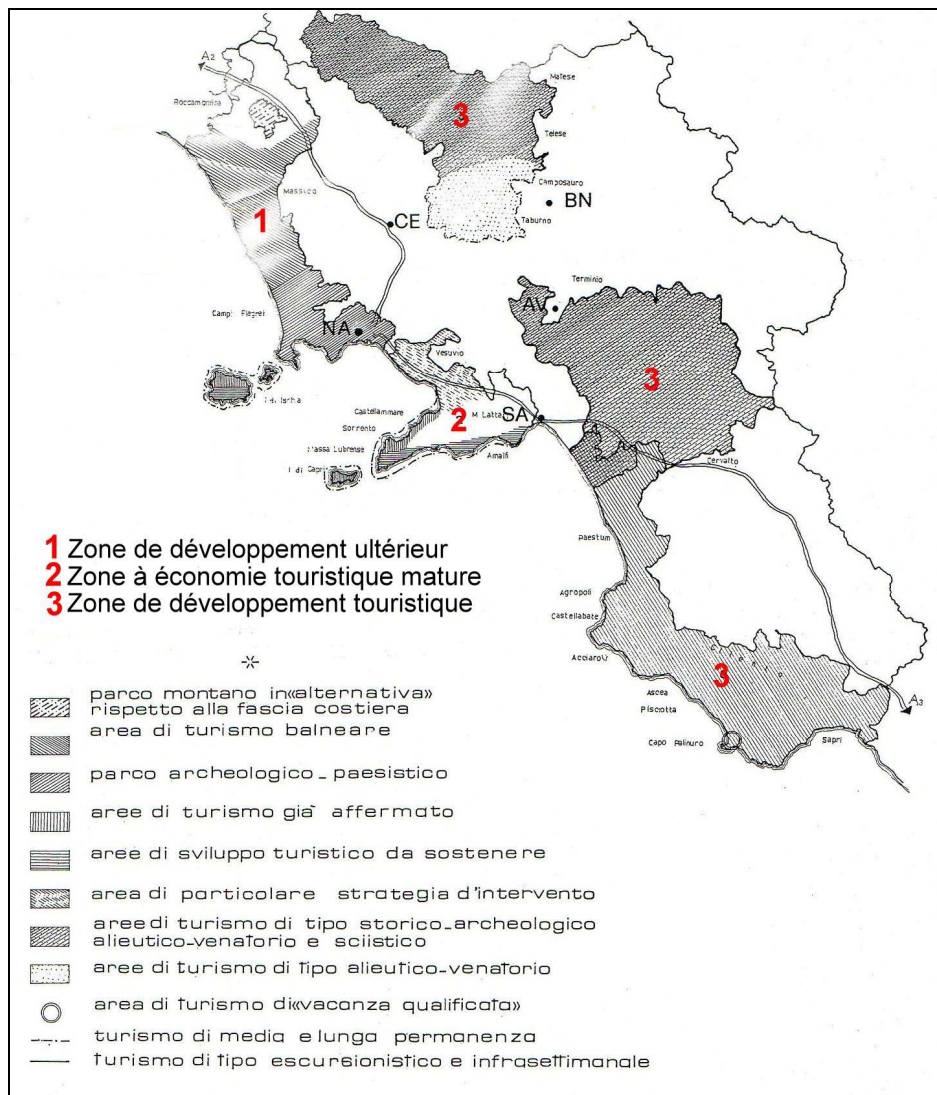
Tout d'abord, arrêtons-nous sur les héritages de l'intervention extraordinaire. Sans prétendre retracer l'histoire de la planification en région Campanie, il s'agit d'illustrer le processus de territorialisation à partir des découpages des politiques héritées qui servent de fait aujourd'hui de base aux acteurs institutionnels pour la réalisation de leur politique de planification.

En effet, depuis les années 1950, l'aménagement du territoire en Campanie se traduit aux échelles nationale, régionale et locale par l'élaboration de nombreux documents de planification et de programmation (Plan de coordination des interventions publiques dans le Mezzogiorno (1965), Plan Territorial de Coordination de la Campanie (1956), Plan intercommunal de Naples (1964), Plans ASI, adoptés dans les années 1960-70, etc.). Ces documents ont tous eu, peu ou prou pour particularité de porter leur attention sur l'importance d'un espace métropolitain fort et

sur la valorisation des ressources territoriales de l' « Autre Campanie »¹⁶⁵. Ils ont eu entre autres, pour visée de territorialiser leurs interventions, représentées fréquemment par une riche cartographie. À titre d'exemple, le Plan de coordination des interventions publiques pour le Mezzogiorno (1965), établi dans le cadre de la « Caisse du Midi », propose un zonage d'intervention en faveur du développement touristique pour la région Campanie (*Doc.3.2*).

Doc.3.2

Un « zonage » en faveur du développement touristique en région Campanie



Source : Plan de coordination des interventions publiques dans le Mezzogiorno pour la Campanie, 1965.
 Modifiée E. Manceau.

Ce plan de coordination distingue des zones de développement ultérieur (littoral au nord de Naples), des zones d'économie touristique arrivée à maturation (côte Amalfitaine) et des zones

¹⁶⁵ L' « Autre Campanie » est une expression souvent employée pour qualifier l'arrière pays, le territoire qui s'oppose au littoral.

de développement touristique (les territoires internes et montagneux) (Caputi, Forte, Paride, 1977). En somme, au-delà du cas du tourisme et malgré le cadre dominant interrégional qui est celui de la Caisse du Midi, nous sommes ici dans une approche différenciée, « territorialisée » de la région, dans laquelle émerge déjà un découpage entre Naples et son arrière pays. Cette proposition de découpage recoupe d'ailleurs un clivage plus général au sein du Mezzogiorno fréquemment appelé l'*osso* (os) et la *polpa* (la chaire) selon la métaphore de Manlio Rossi Doria. La chaire désigne le littoral, les territoires riches et qui croissent tandis que l'os symbolise les territoires internes qui rencontrent des difficultés à se développer. Dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle, cette formule a « contribué un peu plus à souligner les différences dans la structure économique et sociale et dans les formes d'intégration des différents territoires du Mezzogiorno » (Massafra, 1988, p.8).

En raison du nombre considérable de documents de planification/de programmation des politiques d'aménagement du territoire, cette étude ne prétend pas à l'exhaustivité. Nous réaliserons des « zooms » appuyés sur les travaux d'auteurs comme Anne-Marie Seronde, Jean Poncet ou encore Francesco Forte. Ce dernier, dans un ouvrage de 1977, consacre toute une partie aux choix territoriaux en région Campanie¹⁶⁶.

Deux approches sont privilégiées : l'une qui s'inscrit dans le cadre de l'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno, à travers l'instauration des « Projets spéciaux » et des ASI. L'autre qui se situe dans une optique plus large esquissée par le gouvernement italien mais restée lettre morte : le *Projet 80*.

L'intérêt de revenir sur ces deux approches se justifie par l'héritage considérable qu'ils ont laissé sur le territoire campanien et surtout par les nombreux points de convergence avec les politiques régionales et européennes actuelles.

2.1 L'intervention extraordinaire. Territoire « institutionnel » et « Projets spéciaux »

Tout d'abord, arrêtons-nous sur la dimension la plus basique de la territorialisation : le zonage, outil banal des politiques d'aménagement dans toute l'Europe.

En l'occurrence, la persistance de la fracture Nord/Sud en Italie incite dès les années 1950, les pouvoirs publics à mettre en place une politique extraordinaire en faveur du Mezzogiorno. Elle vise à la fois à réduire les déséquilibres régionaux¹⁶⁷ mais aussi à « l'unification économique du Pays [...] » (Svimez, 1993, p.14). Cette politique, dont le zonage est

¹⁶⁶ Se référer au chapitre "Il dibattito sulle scelte territoriali in Campania e nel Mezzogiorno", *La pianificazione territoriale nelle regioni del Mezzogiorno*, Paride, G. Caputi, F. Forte, 1977, p.153-230.

¹⁶⁷ Voir aussi Levy, 1956, Levi, 1960.

institutionnalisé, vise dans un premier temps la réforme agraire (bonification des terres, aménagement des bassins de montagne, etc.) et les infrastructures (routes, aqueducs, etc.). Mais l'absence de résultats oriente les pouvoirs publics vers un processus d'industrialisation et de développement des pôles de croissance puis le lancement des « Projets spéciaux » (Biondi, Coppola, 1975, Dalmasso, 1978, D'Erme, 1984). Ce premier point va s'intéresser en particulier au territoire institutionnel de l'intervention extraordinaire ainsi qu'aux « Projets spéciaux ».

- **Le territoire institutionnel de la politique méridionale**

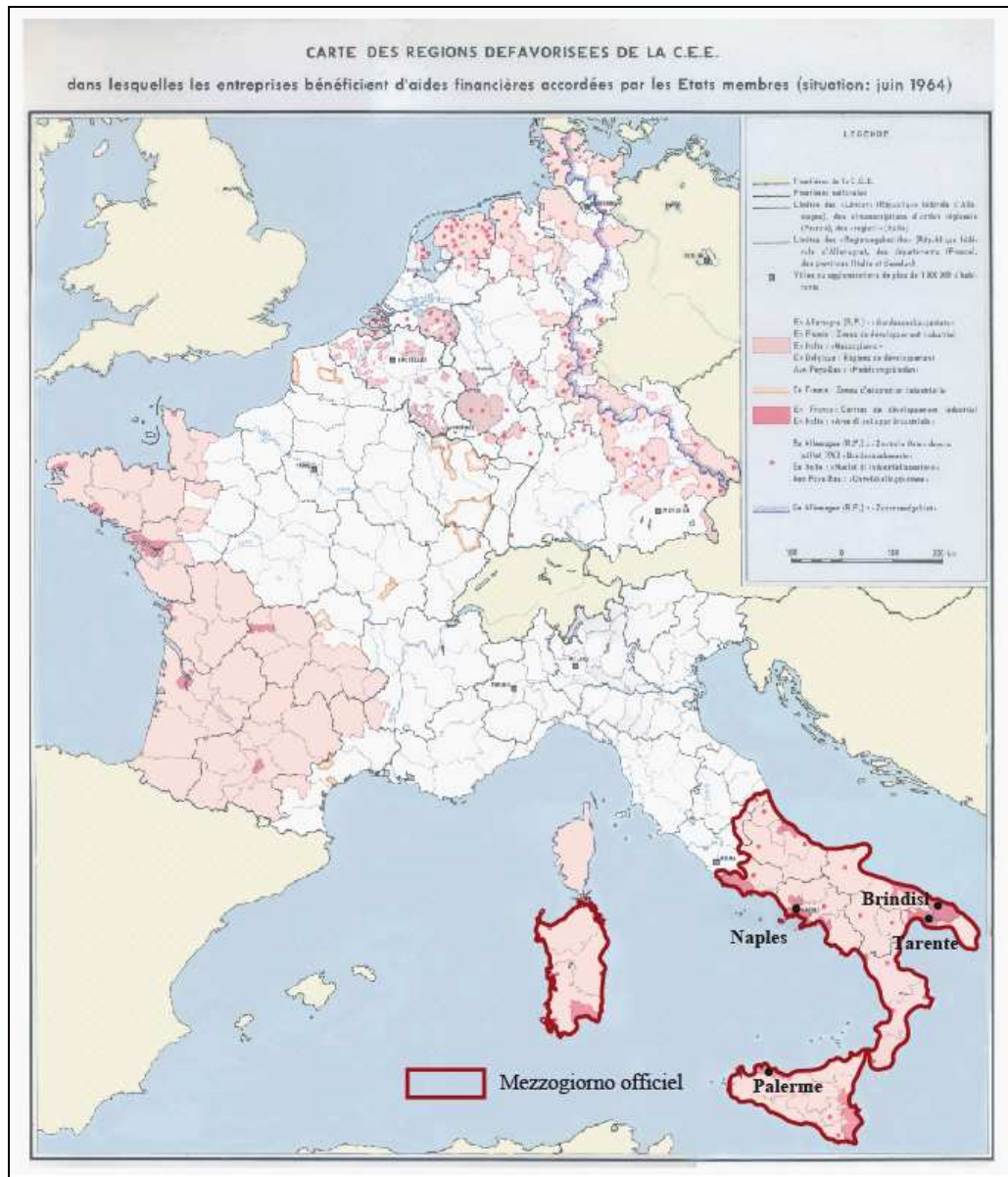
L'article 1^{er} de la loi n°646 du 10 août 1950 en faveur du Mezzogiorno a pour objectif « la mise en œuvre d'un plan général pour la réalisation [...] de travaux extraordinaires visant au progrès économique et social de l'Italie méridionale [...] ». Géographiquement et selon l'article 3 de la même loi, le territoire compris dans la zone d'intervention extraordinaire couvre « les régions Abruzzes et Molise, Campanie, Pouilles, Basilicate, Calabre, Sicile et Sardaigne, les provinces de Latina et Frosinone, l'île d'Elbe et les communes comprises dans la zone de bonification du fleuve Tronto ». Ce premier découpage est notamment repris en 1964 par la Communauté européenne qui cartographie les aides apportées aux entreprises accordées par les États (*Doc.3.3*) bien avant la création du FEDER et la réforme des fonds structurels de 1988.

En effet, et ceci est vrai jusqu'à cette réforme des fonds communautaires de 1988, le découpage européen repose sur les limites d'intervention de la politique méridionale. Dès la création du FEDER en 1975, en Italie comme dans les autres pays membres bénéficiaires du FEDER, la Communauté européenne s'appuie sur les programmes nationaux existants orientés sur la décentralisation industrielle. Le document 3.3 témoigne ainsi nettement des choix nationaux italiens avec l'émergence de ce qu'on appellera ensuite des « cathédrales dans le désert » (Saraceno, 1980) à Naples, Palerme, Tarente, Brindisi, etc. Ainsi en 1975, les fonds européens alloués à l'Italie sont donc entièrement attribués au Mezzogiorno en raison du cadre institutionnel choisi et visent en priorité les aires et noyaux de développement industriel.

Le document 3.3 témoigne aussi d'un autre point significatif de ce zonage, le fait urbain. Par exemple, le zonage européen qui s'appuie sur les aires et noyaux de développement industriel, comme l'indique la légende, prend en compte la commune de Naples dans son entier. Or, il n'existe aucune aires de développement industriel à Naples. Ces dernières sont situées dans la province, à Frattamaggiore, Aversa, etc. Le site de Bagnoli, grand centre sidérurgique au cœur de Naples qui relève de la loi de 1904 sur l'industrialisation perçoit cependant des aides. Ceci pose donc des questions sur la méthodologie et des choix adoptés par la Communauté européenne pour définir ses territoires défavorisés.

Doc.3.3

Carte des régions défavorisées de la C.E.E (juin 1964) et politique d'industrialisation du Mezzogiorno (1957)



Source : Commission Européenne, DG Regio, 1964. Modifiée. E. Manceau, 2010.

Pour le cas français, nous pouvons signaler que 85% des fonds ont convergé à l'Ouest ou encore dans le Sud-ouest, qui connaissaient d'importants déséquilibres régionaux, mais surtout qui ont été individualisés par le zonage des primes de décentralisation industrielle.

Si nous revenons au cadre italien, la politique méridionale concerne vingt millions d'habitants, dont près de cinq millions en région Campanie et plus d'un million dans la seule agglomération de Naples. S'il n'est pas question d'évoquer ici l'intervention extraordinaire dans son ensemble, nous rappellerons ses bases pour comprendre son approche territoriale et illustrer

l'importance de cette première dimension de « zonage » interrégional. À propos de ce zonage et des travaux d'infrastructures qui en furent une de ces finalités, Guglielmo Scaramellini, Elena Dell'Agnese et Guda Lucarno parlent de « tentative de « péréquation » des conditions territoriales » avec le Nord de l'Italie (Scaramellini, Dell'Agnese, Lucarno, 1997, p.386). Mais loin d'être l'objet uniquement d'un découpage seulement national et global, d'emblée, nous relevons qu'il y a eu une certaine attention portée au territoire dans un sens plus fin.

Pour l'exemple qui nous occupe ici, la Campanie, les premiers travaux qui accompagnent le lancement de la politique méridionale suscitent plusieurs propositions de découpage du territoire. Parmi ces propositions, celle de la Svimez en 1952 définit pour la Campanie (*Encadré 3.1*) et plus largement pour le Mezzogiorno trois grandes aires de développement.

Encadré 3.1

Projet de découpage de la Campanie issu des travaux de la Svimez (1952)

Dans le cadre de la réalisation de la politique méridionale, d'importants travaux portent sur la bonification des terres et l'irrigation (Poncet, 1968). Ces interventions nécessitent de définir les territoires sur lesquels mener les actions. Par exemple, à l'échelle de la Campanie, la bonification des terres s'opère dans des espaces bien délimités, se situant de part et d'autre du fleuve Sele et de la plaine de Garigliano (Caputi, 1977, p.154). L'objectif vise à freiner l'émigration vers le Nord et le Centre de l'Italie et à fixer les nouvelles générations.

C'est notamment sur cette question des migrations que la Svimez¹⁶⁸ présente en 1952 lors du IV Congrès de l'Institut National d'Urbanisme¹⁶⁹ une proposition de territorialisation de l'action publique dans le Mezzogiorno en identifiant des territoires en fonction de leur spécificité : « les zones sous-développées italiennes ».

Partant du postulat que **l'émigration des populations implique l'interruption des programmes de redistribution**, elle déduit que **la dépense publique devrait se répartir en rapport à la distribution de la population existante, mais aussi au regard des ressources** (Forte, 1977, p.154).

La Svimez propose alors une classification des territoires méridionaux en fonction des différentes dotations de ressources rapportées à la population. Cette classification ne repose pas sur le Mezzogiorno officiel de 1950. Ainsi, si les régions concernées sont les Abruzzes, les Pouilles, la Campanie, la Lucanie, la Calabre, la Sicile et la Sardaigne, en revanche, les provinces de Latina et de Frosinone situées dans la région du Latium sont exclues de ce découpage.

Cette classification divise le Mezzogiorno en trois aires dans lesquelles il s'agit de mener des opérations spécifiques : les **aires de développement intégral** (territoires aux ressources sous-exploitées, une faible densité de population, très souvent agricole. En région Campanie, ces territoires concerneraient une partie de la *Campania Felix*).

¹⁶⁸ Au début des années 1950, le rôle de la Svimez auprès des pouvoirs publics était important. Elle participait au travers de ces études aux choix des acteurs institutionnels dans la mise en œuvre de la politique méridionale.

¹⁶⁹ Svimez, 1953, La regione come punto di riferimento di un programma di sviluppo economico del Mezzogiorno, *La pianificazione regionale*, Spa tipografica, Roma.

Projet de découpage des zones sous-développées en Campanie selon la Svimez (1952)



Source : D'après Seronde, 1956, p.197.

Des aires de **réorganisation** (elles concerneraient essentiellement les territoires de montagne comme les Apennins, dont les ressources ne constituaient pas pour l'époque un potentiel de développement économique).

Enfin des aires de **développement ultérieur** qui correspondraient à l'agglomération napolitaine déjà industrialisée par le biais de la loi spéciale n°351 de 1904 en faveur du développement industriel de Naples¹⁷⁰, mais dans laquelle le plan envisagerait de nouveaux investissements industriels pour répondre aux résultats insuffisants constatés.

Si elle n'apparaît pas directement dans la définition de la loi de 1950, pour de nombreux auteurs (Caputi, 1977, Seronde, 1956), cette approche territoriale proposée par la Svimez, influence considérablement la mise en œuvre de l'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno.

Mais au-delà de ces réflexions initiales sur les moyens de développer le Mezzogiorno, la territorialisation de la politique méridionale est surtout institutionnelle (Rivière, 1996). Elle renvoie notamment à la problématique du zonage, au sens le plus fort du terme, en l'occurrence l'aire d'intervention extraordinaire dans le Mezzogiorno.

¹⁷⁰ « Approuvée par la gouvernement Giolitti, cette décision était la première mesure contemporaine qui assujettit légalement l'économie napolitaine à la discrétion du pouvoir central. L'orientation générale de la loi, dite « pour le développement industriel », tendait à favoriser l'accroissement de l'industrie et ainsi à susciter une véritable renaissance économique de Naples. Le premier élément de l'intégration de l'antique ville à la production nationale moderne fut la proposition d'un plan d'infrastructures et la réalisation de son électrification (réseau illumination publique et traction des tramways) » (Vallat, 1998, p.199-200).

Pour mettre en œuvre la politique méridionale, la loi n°646 du 10 août 1950 institue en effet la Caisse du Midi (*Casmez*), l'organisme chargé de la réalisation de l'intervention. Si cette politique connaît un succès jusque la fin des années 1960, la « Caisse du Midi perd progressivement sa valeur de propulseur » pour le développement du territoire à partir des années 1970 (Giannelli, Profeti, 2006, p.224). La conséquence directe de son inefficacité est son abolition en juillet 1984¹⁷¹. Mais elle est immédiatement remplacée par l'Agence pour la promotion du développement du Sud (*Agenzia*), instituée par la loi n°64 de 1986, qui ne connaît d'ailleurs guère plus de succès.

Le principe de l'intervention extraordinaire n'est, lui même, abandonné qu'en 1993 par décret législatif (n°96 du 3 avril 1993)¹⁷² alors même que le Sud n'a pas rattrapé son retard par rapport au Nord et que les inégalités se sont même renforcées. L'Agence pour le Mezzogiorno n'est supprimée que le 31 décembre 1993. Les compétences en matière de soutien et de développement des aires déprimées sont dès lors transférées à l'administration ordinaire (D'Antonio, 2002) et aux Régions ou plus exactement au partenariat Europe/État/Région.

Dans ce laps de temps de quarante-trois ans (1950 à 1993), c'est donc l'institution qui définit le territoire au sens de zonage d'intervention. La référence au Mezzogiorno historique, c'est-à-dire au Royaume de Naples, est certes présente mais reste au second plan de cette approche institutionnelle (Rivière, 1996) (*Doc.3.3, p.210, Fig.3.5, p.220*).

Par ailleurs, il faut souligner que le cadre régional joue ici aussi au second plan sans toutefois être négligeable. En effet, la Région est instituée en 1970 et devient un partenaire à part entière. Nous reviendrons sur son rôle au cours du chapitre 5, mais nous pouvons déjà avancer qu'il reste secondaire par rapport à l'approche de la Caisse du Midi. Par exemple, l'activité législative et administrative de la Région ne débute réellement qu'à partir des années 1970 quand parallèlement, l'État légifère sur la création d'une « compétence d'orientation et de coordination » (Loi n°281, 1970) laissant au Conseil des ministres la possibilité d'adopter des règles par lesquelles il peut orienter les modalités selon lesquelles les Régions et les collectivités locales doivent mettre en œuvre les compétences administratives qui leur sont attribuées (Poggi, 2007, p.100).

¹⁷¹ Si en juillet 1984, la Caisse du Midi est abolie laissant un vide juridique, « dès septembre 1984, des mesures provisoires prolongent l'octroi des aides, dans l'attente d'une nouvelle définition de la politique méridionale » (Rivière, 1996, p.107).

¹⁷² Le décret qui interrompt l'intervention extraordinaire intervient comme un compromis face à la demande d'un référendum en faveur de la suppression de la politique méridionale par la Ligue du Nord, parti populiste déjà évoqué plus haut et qui connaît sa première flambée.

- **Les « Projets spéciaux » en région Campanie**

Entre 1950 et 1993, plusieurs lois participent aussi à la réalisation de la politique méridionale dont certaines marquent de façon considérable le territoire campanien en modifiant son approche.

Parmi ces nombreuses lois et toujours sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer la loi n°634 de 1957 qui introduit les noyaux et aires de développement industriel (ASI et NI). Nous reviendrons plus loin et plus en détail sur cette loi car elle participe au processus de territorialisation.

En outre, la loi n°853 de 1971 relative aux financements de la Caisse du Midi pour la période 1971-75¹⁷³ mérite que nous nous y arrêtions pour le même motif : elle introduit les « Projets spéciaux » qui proposent pour la première fois la possibilité d'une approche intégrée dans la réalisation des politiques d'aménagement du territoire. En effet, la mise en œuvre des « Projets spéciaux » suggère l'idée d'actions intégrées, innovantes et compétitives, tenant pleinement compte du territoire :

*[...]Les **projets spéciaux d'intervention organique** dans les régions méridionales sont de **caractère intersectoriel et de nature interrégionale** et ont pour objectif la réalisation de grandes infrastructures générales qui visent à la fois à faciliter le développement des activités productives, en particulier, **la localisation d'activités industrielles, l'utilisation et la sauvegarde des ressources naturelles et de l'environnement, avec un fort intérêt pour les initiatives scientifiques et technologiques** ; la réalisation de complexes organiques d'opérations et services relatifs à l'équipement de **l'espace métropolitain** ou de nouvelles zones de développement ; la réalisation d'initiatives organiques pour le développement d'activités économiques dans des territoires spécifiques ou dans des secteurs productifs.*

(Loi n°853 de 1971, Article n°2)

En somme, nous retrouvons de façon assez étonnante dans cet article n°2 de la loi n°853 de 1971 l'ensemble des ingrédients indispensables (sauvegarde des ressources naturelles et de l'environnement, localisation d'activités industrielles ou encore initiatives scientifiques et technologiques) présent à la fois dans les politiques d'aménagement du territoire actuelles, tels qu'ils sont mentionnés en particulier à travers les Projets intégrés territoriaux (PIT), instruments de programmation intégrée mais aussi proche de celle proposée par la Communauté européenne dès 1979 :

¹⁷³ Elle vise également la modification et l'intégration d'un texte unique de lois sur les interventions dans le Mezzogiorno.

L'approche intégrée repose sur l'idée que l'impact des diverses mesures sera plus important si leur effet est combiné que si elles sont mises en œuvre séparément, une meilleure interaction pouvant résulter de l'agencement mieux ordonné de plusieurs financements, ainsi que d'une gestion mieux coordonnée des divers projets d'investissements.

(CE, Rapport n°2/88).

Or, plus récemment, le Cadre Communautaire d'Appui¹⁷⁴ 2000-06 pour le Mezzogiorno définit en effet les Projets intégrés dont les principes doivent reposer sur une « idée force », la concertation des partenaires, la concentration des fonds sur un territoire, une gestion locale et une évaluation des initiatives, comme « *un ensemble d'actions intersectorielles, très cohérentes et étroitement liées les unes aux autres, convergeant vers le même objectif de développement territorial et justifiant une approche unitaire dans la mise en œuvre* » (QCS Italia, 2004, p.366).

D'« organique » à « unitaire », l'écart n'est pas bien grand. Seule - et c'est bien sûr une nuance de taille - l'échelle d'action va changer avec d'un côté un impact interrégional visé pour les « Projets spéciaux » et de l'autre un objectif plus localisé pour les Projets intégrés territoriaux (PIT)¹⁷⁵.

Par conséquent, au-delà des questions d'échelle, l'idée qui s'impose ici, là encore avec un temps d'avance sur les ambitions « européennes » actuelles, ou devrions-nous dire du système d'acteurs (Europe/État/Région) actuel, d'approche intégrée voire de « développement harmonieux du territoire » comme l'évoque le Schéma de développement de l'espace communautaire (1999), est la volonté d'un développement économique qui mêlerait à la fois le processus d'industrialisation, d'innovation pour rester compétitifs et un environnement naturel préservé, potentiellement source de richesse.

Le découpage officiel du Mezzogiorno fait donc place ici, dès les années 1970, à un découpage censé être plus « technique » et territorialisé. Concrètement, en région Campanie, les « Projets spéciaux » concernent essentiellement le territoire napolitain qui a absorbé à lui seul près de 59% des fonds entre 1974 et 1981 (Fig.3.4). Le projet phare a porté sur la dépollution du Golfe de Naples qui absorbe à lui seul au 31 décembre 1983, environ 44% des allocations pour un montant global de plus de cinq milliards de lires (Fig.4.1, p.284)¹⁷⁶. Ce découpage présente

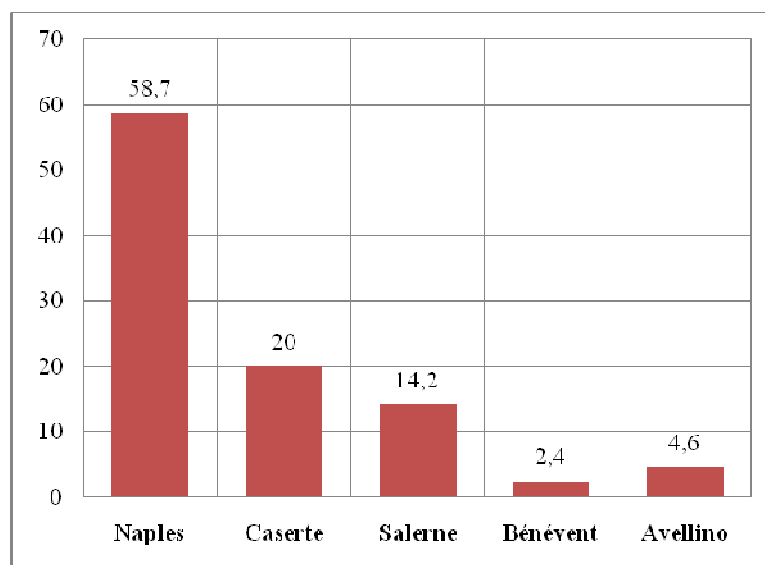
¹⁷⁴ Document d'orientation national de mise en œuvre des fonds structurels.

¹⁷⁵ Toutefois, des projets comme Gioia Tauro ou bien encore l'inter-port de Nola sont à dimension interrégionale.

¹⁷⁶ Cependant, les résultats du projet spécial sur la dépollution du Golfe de Naples (intitulé PS3) resteront décevants, exposant ainsi les premières limites de cette tentative d'approche intégrée du territoire (Chapitre 4).

ici un premier déséquilibre entre les territoires internes et le littoral, sur lequel nous allons revenir.

Fig.3.4
Répartition des financements attribués aux « Projets spéciaux » par provinces en Campanie pour la période 1974-1981 (en %)



Source : D'après Fralliciardi, Mautone, Montesano, 1986, p.44-66.

- **Le tremblement de terre du 23/24 novembre 1980 et la loi n°219/81**

Pour en revenir au référentiel majeur, l'intervention extraordinaire dans le Mezzogiorno, celle-ci est contradictoire avec une autre dimension affichée : le caractère justement extraordinaire de l'intervention, initialement prévue de courte durée¹⁷⁷. Or au-delà de la prolongation de l'existence de la Caisse du Midi, le caractère « extraordinaire » de l'intervention prend une dimension majeure à partir du tremblement de terre de 1980 et des mouvements de bradyséisme qui s'ensuivent. Ce contexte joue à nouveau sur l'approche territoriale. Nous allons donc nous y arrêter quelques instants.

Dans la nuit du 23 au 24 novembre 1980, un violent séisme touche les régions de Basilicate, de Campanie et des Pouilles. L'épicentre se situe à Conza della Campania dans la province d'Avellino. Cette catastrophe fait plus de 2 735 victimes et environ 8 850 blessés. De nombreuses habitations sont détruites dans la province d'Avellino et les provinces limitrophes

¹⁷⁷ Dotée de 1000 milliards de liras, l'intervention extraordinaire devait initialement s'étendre sur dix ans (Levi, 1960).

de Salerne et de Potenza¹⁷⁸. Les régions de Basilicate et de Campanie sont immédiatement déclarées par le Gouvernement en état de catastrophe naturelle. En région Campanie, 542 communes sont touchées, soit le territoire dans sa quasi-totalité (Dal Piaz, 1995, p.237).

Pour pallier cette catastrophe, les pouvoirs publics adoptent la loi n°219/81 chargée de financer la reconstruction et la réparation des habitats détruits mais aussi, de réguler les actions déjà engagées dans la confusion. Cette loi n°219, marquée par l'urgence (Lieutaud, 1991), jette pourtant les bases d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire puisqu'elle impose entre autres l'élaboration et/ou la redéfinition des plans urbanistiques des territoires touchés et par conséquent, l'idée d'une nouvelle territorialisation.

Tout d'abord, la loi met en place un fond pour le rétablissement et la reconstruction des territoires touchés. Ce fond est en particulier complété par les aides communautaires, présentes déjà pour les tremblements de terre dans le Frioul en 1976¹⁷⁹. La loi n°219/81 propose aussi plusieurs axes d'interventions, avec en premier lieu, la reconstruction et la réparation des logements dévastés à travers un « programme extraordinaire pour la construction de logement sociaux » (Article 80). Cette intervention extraordinaire en faveur du logement social à Naples et en région Campanie est d'ailleurs la plus importante jamais connue. Plus de 20 000 logements sociaux sont construits à Naples et environ 7 000 dans les communes alentours (Amato, 2009). La reconstruction nécessite une forte coordination entre les plans des échelons locaux, régionaux et nationaux. En outre, la loi prévoit également la reconstruction d'ouvrages publics (télécommunications, hôpitaux, biens culturels, transports etc.).

L'autre champ d'action de la loi n°219 concerne les activités productives depuis longtemps objets des attentions de la politique méridionale (lois de 1950, 1957 ...). Un soutien est notamment fourni aux agriculteurs pour relancer leurs exploitations « *piccola proprietà contadina* » et des mesures en faveur d'opérations de crédits agraires sont proposées. La loi lance aussi une nouvelle vague d'industrialisation, avec l'idée de rebâtir dans les territoires les plus touchés. L'objectif est d'assurer un emploi aux populations sinistrées. Par exemple, plusieurs aires et noyaux de développement industriel sont construits dans les zones sinistrées de Campanie parmi lesquels les aires industrielles de S. Mango sul Calore, Porrara, Lioni-Nusco-Sant'Angelo, Morra de Sanctis, Conza della Campania, Calaggio, Calitri et Calabritto, situées dans la province d'Avellino (*Fig.3.9-a, p.231*). Enfin, des projets régionaux de

¹⁷⁸ Le « rapport Zamberletti » de mars 1981 évoque ainsi plus de 20 000 logements perdus dans 37 communes de la zone épacentrale, 50 000 logements gravement endommagés dans 244 communes non situées dans la zone de l'épicentre, et 280 000 sans toit dont 50 000 à Naples.

¹⁷⁹ La terre avait tremblé le 6 mai 1976, le 11 septembre et le 15 septembre 1976 provoquant la mort de 989 personnes et laissant plus de 45 000 personnes sans abri.

développement sont présentés à la fois pour l'aire métropolitaine de Naples, Salerne et les espaces internes densément peuplés.

Quelles sont les conséquences de cette approche pour la territorialisation des politiques publiques en région Campanie ? Elles sont là encore plus limitées qu'elles ne l'auraient pu l'être. La loi n°219 n'est pas appliquée de la meilleure façon qu'il soit. Elle ne produit pas les résultats escomptés dans la plupart des champs d'intervention :

D'une part, les opérations de réparation et de reconstruction entraînent des demandes d'investissements parfois totalement disproportionnées en comparaison des dommages subis (*La Repubblica*, 13/12/2004).

D'autre part, les fonds sont selon de nombreux analystes mal répartis, privilégiant l'agglomération napolitaine au détriment des territoires internes dévastés, reléguant au second rang l'approche territoriale. Alberta De Simone, alors députée de l'Irpinia témoigne vingt ans après du désintérêt des pouvoirs publics porté, selon elle, aux espaces internes, à l'« osso » de la région :

[...] J'avais demandé aux gouvernants de l'époque, pourquoi ont été réuni ensemble, dans la loi, les zones désastrées et là où les dommages ont été les plus modeste, comme à Naples. C'est alors que l'on m'a expliqué, que pour nous, nous n'étions pas le Mezzogiorno mais l'« os » du Sud, la partie la plus interne, la plus pauvre, la moins peuplée, ajoutant simplement que les problèmes de Naples étaient devenus la question même des intérêts politiques nationaux. En d'autres termes, nos morts n'ont pas suffi pour bénéficier de toute l'aide nécessaire ! La plus grande injustice a été ensuite d'être « étiquetée » dans les pages noires sous le nom de l'Irpinia Gate [...]

(Cité par Caporale A., La Repubblica, 13/12/2004).

Par ailleurs, des milliards de liras destinés à la reconstruction des territoires dévastés par le séisme sont détournés par la camorra et selon certaines estimations, des centaines de fonctionnaires sont corrompus, engendrant le scandale de l'*Irpinia Gate* ou de la « manne des tremblements de terre » pour reprendre Ada Becchi Collida (1984) à propos de Naples.

Les retombées de la loi extraordinaire en faveur de la reconstruction des zones touchées par le tremblement de terre sont donc peu efficaces sur le territoire. Au fil du temps, pour reprendre Colette Vallat, « ces lois d'exceptions (lois sur l'assainissement, loi n°219, etc.) sont devenues le moyen ordinaire d'administrer le quotidien » (Vallat, 1998, p.178). Toutefois, on ne peut ignorer les héritages de cette loi en matière d'aménagement du territoire.

• De la fin de la politique méridionale à la politique régionale unitaire (1993-2013)

Le décret législatif n°96 du 3 avril 1993 sonne la fin de la politique méridionale et du Mezzogiorno officiel, qui disparaît au profit des « aires déprimées », lesquelles ne sont plus

spécifiquement référées au Mezzogiorno. Ces aires déprimées, non définies par le décret n°96, concernent désormais le Nord et le Sud de l'Italie, ce qui « uniformise le territoire italien » et surtout l'euphémise (Rivière, 1996).

En effet, le décret loi n°270 du 6 mai 1994 relatif notamment aux « dispositions urgentes pour le commencement de l'intervention ordinaire dans les aires déprimées du territoire national », définit les aires déprimées comme « [...] celles individualisées ou qui seront individualisées par la Commission des Communautés européennes comme étant admissibles aux interventions des fonds structurels, objectifs 1, 2 et 5b, celles éligibles sur la base de caractéristiques analogues et celles rentrant dans les conditions de l'Article 92.3c du Traité de Rome ». Le décret loi n°32 du 8 février 1995 renforce ensuite cette euphémisation du territoire en réaffirmant qu'« à partir du 1 janvier 2000, ces aires déprimées correspondront à celles définies par la Commission européenne comme admissibles aux interventions des fonds structurels des objectifs 1 et 2, au sens de l'article 6 du règlement des fonds structurels n°1260/1999 » (Fig.3.5).

Le découpage du territoire par le zonage, incluant désormais le Nord et le Sud de la péninsule, est donc dorénavant et jusqu'à présent étroitement lié aux critères définis par la Commission des Communautés européennes dans le cadre de la politique de cohésion réformée. Ce zonage ou découpage, toujours en vigueur aujourd'hui, va toutefois se consolider mais aussi se complexifier :

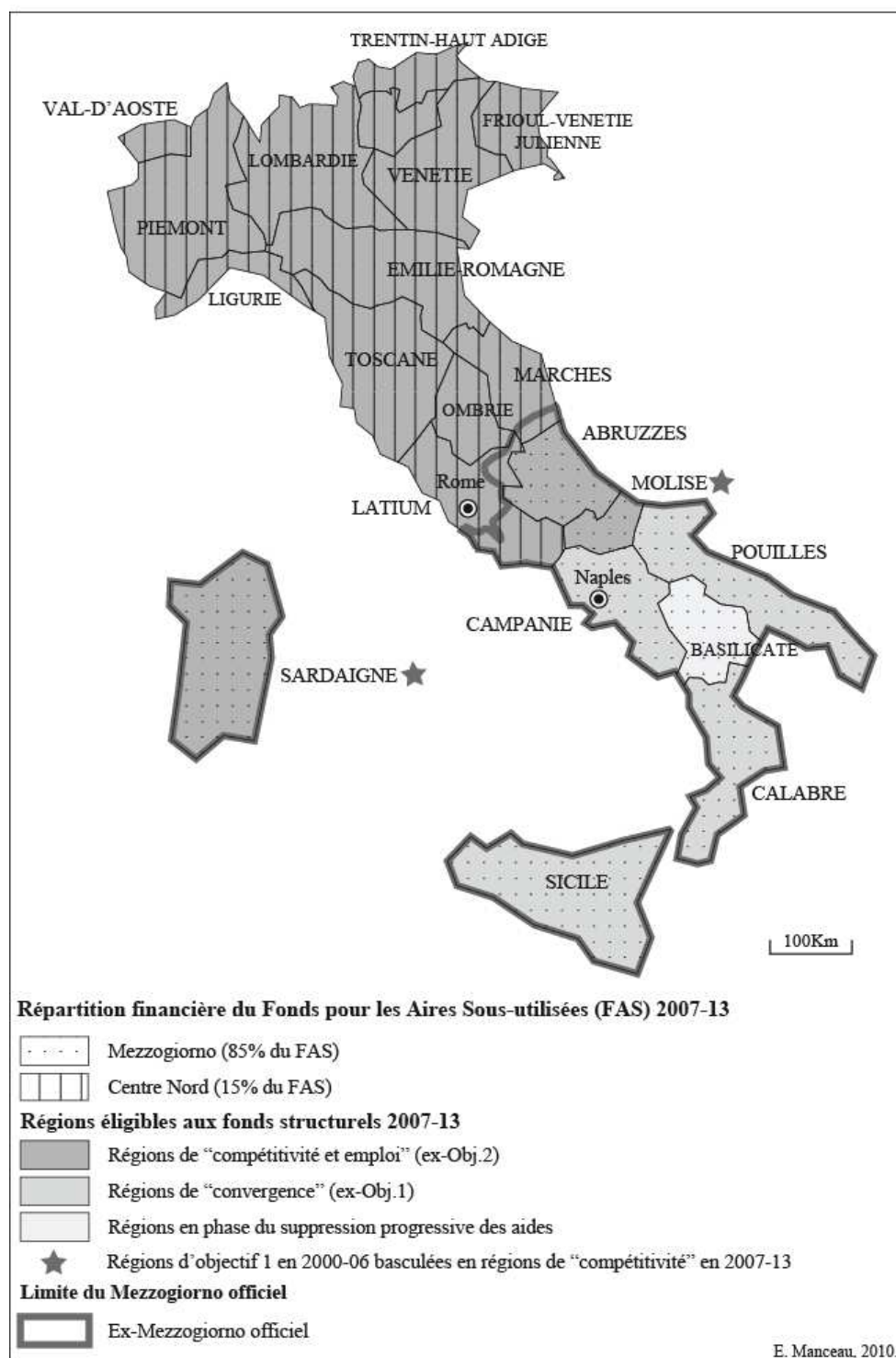
D'une part, comme nous l'avons vu plus haut, à l'échelle nationale, le zonage européen différencie rapidement les régions du Sud par deux régimes : celles en objectif « convergence » (ex. objectif 1) et celles considérées comme en *phasing out* de l'objectif 1, dont le PIB par habitant se situe à 75% ou au dessus de la moyenne communautaire comme pour les régions Molise, Abruzzes d'abord, ou encore la région Sardaigne, basculée en objectif « compétitivité » (ex. objectif 2) pour la période de programmation 2007-13 (Fig.3.5).

D'autre part, en 2002, le gouvernement italien met en place le Fond pour les aires sous utilisées¹⁸⁰ (FAS) destiné à compléter, du point de vue de l'État, le partenariat avec les Régions. Il est aujourd'hui l'un des deux instruments, avec les fonds structurels, de la nouvelle « politique régionale unitaire » nationale et européenne pour la réalisation des interventions dans les aires dites « sous-utilisées »¹⁸¹.

¹⁸⁰ Le FAS va d'ailleurs permettre d'utiliser les fonds non dépensés de la loi de 1986 s'inscrivant de fait dans une forme de continuité. Ainsi, en 2003, 109 millions d'euros issus de la loi de 1986 étaient programmés ainsi que 43 millions en 2004 (DPS, 2005, p.26).

¹⁸¹ L'utilisation de cette notion d'aire sous-utilisée peut poser débat. En effet, selon « G. Del Vecchio ou encore F. Vito, l'aire sous développée désigne les économies qui n'ont pas atteint un certain degré de développement économique considéré comme normal [...] et s'oppose aux aires déprimées qui sont des zones devenues stationnaires, et qui subissent à partir de ce stade, un processus cumulatif de dépression

Fig.3.5
La politique régionale unitaire en Italie associant le FAS et la politique de cohésion pour la période 2007-2013



Source : DG REGIO, *Camera dei Deputi*, 2010.

en raison de la « sélection négative » qui s'y produit, et dirige les éléments les meilleurs, hommes, ressources ou capitaux vers des territoires plus développés » (Lévy, 1956, p.310).

À ce titre, le FAS respecte les principes du Cadre stratégique national pour les fonds européens (DPS, 2008) et concerne aussi bien le Nord de l'Italie que le Sud. En 2008, le FAS est reprogrammé et subdivisé en trois fonds : Fonds social pour l'emploi et la formation, Fonds infrastructurels et le Fonds stratégique pour le pays, ce qui n'est pas sans rappeler les fonds européens.

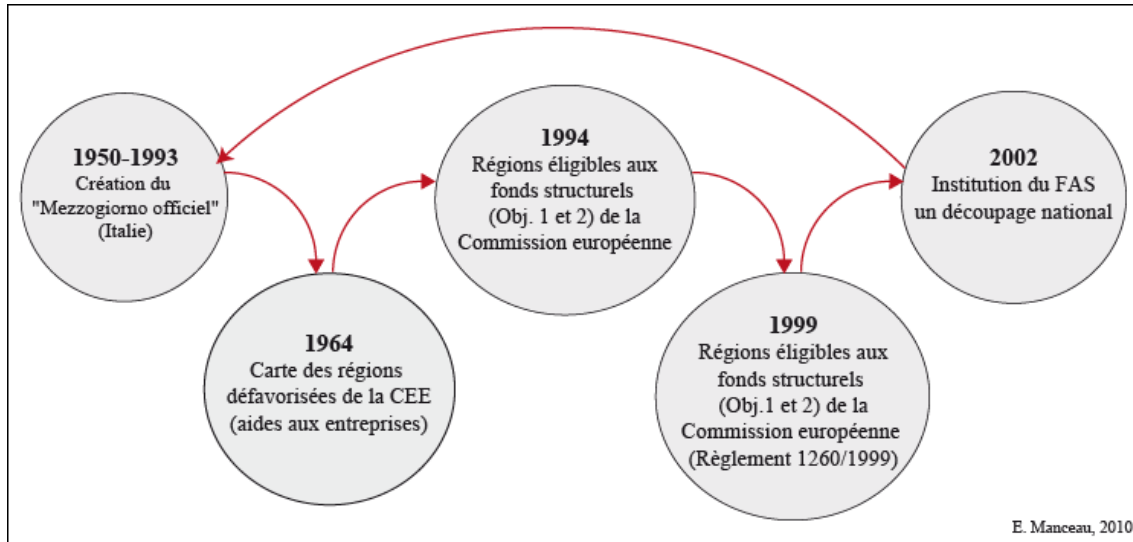
Si la territorialisation du FAS s'inscrit dans la lignée du Cadre de Référence Stratégique National pour les fonds structurels (ex-Cadre Communautaire d'Appui), avec 85% des fonds destinés au Mezzogiorno et 15% au Centre-Nord (CIPE, 2007), on peut toutefois relever quelques exceptions. En effet, le Mezzogiorno du « FAS » couvre les régions Abruzzes, Sicile, Sardaigne, Pouilles, Campanie, Calabre, Molise et Basilicate. On peut donc noter que ce découpage ne correspond pas à celui des régions éligibles à l'objectif « convergence » de la période de programmation 2007-13 des fonds communautaires (*Fig.3.5*). Les régions Abruzzes, Molise et Sardaigne, en objectif « compétitivité » en 2007-13, se situent en effet toujours dans le découpage du Mezzogiorno... comme elles l'étaient en 1950.

Cette situation laisse supposer que le FAS reprend aujourd'hui le relai de la politique de cohésion, qui, avait elle-même relayé la fin de la politique méridionale en 1993 ! Et cette référence « méridionale » est elle-même bien présente puisque les régions Abruzzes, Molise, Basilicate et Sardaigne y sont de plein droit. Mais derrière ce zonage, la Région joue ici aussi comme nouvelle référence institutionnelle, puisqu'elle est en charge de gérer, orienter et dépenser le Fonds pour les aires sous utilisées sur son territoire. En effet, contrairement cette fois aux choix de 1950, ni le Latium, ni les Marches ne sont prioritaires dans le cadre du FAS (*Fig.3.5*). En somme, le jeu de « ping-pong » évoqué plus haut entre niveaux régional et provinciaux se retrouve aussi dans les temporalités longues de l'aménagement du territoire.

Cette situation nous renvoie par conséquent au processus d'eupéanisation qui s'opère ici semble-t-il à la fois par le niveau européen dans un premier temps, avec la reprise du découpage « méridional » dans le cadre de son zonage en faveur des régions défavorisées en 1964 (*Doc.3.3, p.210*), puis par les niveaux régional/national avec la réintroduction d'une politique d'aide aux aires sous-utilisées accompagnée de son zonage dans un premier temps calqué sur celui des zones éligibles aux fonds communautaires. Enfin, l'introduction du FAS en 2002 constitue une étape supplémentaire dans la territorialisation des politiques puisque celle-ci se base sur d'autres critères que celui consacré à l'échelle européenne du PIB et son seuil de 75% de la moyenne communautaire. La territorialisation des politiques s'opère donc à travers un

double processus d'eupéanisation ici encore : *top down* et *bottom up*. En somme, cette eupéanisation s'inscrit dans des temps longs et est marquée par des cycles (Fig.3.6).

Fig.3.6
La territorialisation des politiques en région Campanie de 1950 à 2013



Enfin, l'été 2009 est riche en rebondissements sur cette question des territoires de référence avec l'annonce d'un plan Marshall pour le Mezzogiorno de Silvio Berlusconi. « *Retourner à l'Intervention extraordinaire* » ... c'est ainsi que s'intitule le document de proposition programmatique pour le Mezzogiorno présenté par le parti de Silvio Berlusconi, le *Popolo della Libertà* (Pdl). Bien qu'il soit lui aussi resté lettre morte, ce document mérite que l'on s'y arrête.

Il prévoit, en effet, une Agence pour le Mezzogiorno, technostucture dotée de compétences techniques afin de réaliser les projets. Parmi les projets envisagés : une plateforme logistique naturelle extraordinaire pour la Méditerranée, dans la région des Pouilles, un hub portuaire à Tarente, une liaison ferroviaire entre Bari et Naples, l'achèvement des travaux pour l'autoroute entre Salerne et Reggio de Calabre, l'extension des lignes à haute vitesse pour l'ensemble des chefs-lieux de province, la valorisation du port de Gioia Tauro, la relance de l'industrie électrique et mécanique par le biais de centre de recherche en région Campanie, le pont de Messine, reliant la Sicile à la Calabre ou encore la reconversion du site de Termini Imerese en accord avec Fiat. Ici encore, ces projets sont ceux là mêmes inscrits dans le cadre de la programmation 2007-13. Mais la référence « Mezzogiorno », elle, renvoie au moins sémantiquement à l'héritage du vieux Mezzogiorno officiel.

En somme, l'approche du territoire opère depuis le milieu des années 1990 un glissement vers une vision globale du territoire italien, cherchant parallèlement à prendre en considération

les spécificités territoriales, mais dans le même temps, nous ne pouvons que constater que la vieille référence au zonage du Mezzogiorno officiel n'a pas disparu !

2.2 Les aires de développement industriel (ASI). Un exemple de territorialisation des politiques nationales

Abordons maintenant un autre héritage possible de l'intervention extraordinaire, celui des aires de développement industriel. La politique méridionale s'engage aussi, dès la fin des années 1950, dans un processus d'industrialisation, avec comme objectif l'émergence de pôles de croissance, d'aires et noyaux industriels (ASI et NI)¹⁸².

En effet, les ASI et les NI sont issus de la loi n°634 du 29 juillet 1957 et sont renforcés par la loi n°219 de 1981 relative au tremblement de terre. Si « les uns sont les moteurs économiques de provinces entières, les autres vivifient des aires beaucoup plus restreintes » (Vallat, 1998, p.203). Les domaines d'intervention sont divers et concernent la sidérurgie (à Bagnoli comme à Tarente), la pétrochimie (Brindisi ou Gela), l'automobile (Termini Imprese et Termoli) et bien d'autres branches industrielles. Si beaucoup sont restés des « cathédrales dans le désert », le bilan en termes d'efficacité par le développement est plus nuancé pour divers auteurs tels que Sergio Conti (1985) et Robert Bergeron (1988), etc.

Si les premières politiques concernent en priorité l'industrialisation de Naples, ce qui nous intéresse ici est que l'autre objectif majeur de cette politique d'industrialisation est de répondre au déséquilibre entre les territoires internes (*osso*) et le littoral (*polpa*). En 1967, Calogero Muscarà reprenant les propos d'Ernesto Mazzetti, évoque « d'une part, que la tendance à l'expansion de Naples sur la directrice du Nord, rompant avec la traditionnelle enflure le long de la côte, met en œuvre un processus de réajustement qui pourra en partie remédier à la congestion des secteurs côtiers, fermés entre les reliefs et la mer, et permettre la réorganisation d'un espace urbain moins désordonné et chaotique que l'actuel. D'autre part, la poussée d'industrialisation à la périphérie septentrionale de Naples [...] fait nouveau qui marque le début de localisations inédites, en contradiction de la tendance, toujours dominante en Mezzogiorno, à fuir l'intérieur du pays » (Muscarà, 1967, p.306-307).

Aujourd'hui encore, cette politique de rééquilibrage entre l'*osso* et la *polpa* portée dès les années 1960-70 demeure. Toutefois, il semble que les tendances actuelles aspirent aussi à un

¹⁸²L'industrialisation du Mezzogiorno a connu un développement tardif. « Pour quantifier approximativement le processus de développement, [...] les investissements fixes lourds dans le secteur industriel (pour la période 1961-69) ont augmenté dans le Mezzogiorno de 163%, tandis que le Centre Nord, dans le même temps, augmentait seulement de 54% [...] durant les cinq années suivantes (1970-1974), l'augmentation des investissements fut encore plus importante ». *Centro Studi Sud e Nord. Padova*. <http://www.padovanet.it/associazioni/sudenord/ITA-ECO.html>. La crise dans années 1970 sonna le glas de cette dynamique globale. Elle se poursuit encore actuellement pour certaines branches, en particulier l'automobile (FIAT) (Bergeron, 1997, Rivière, 1996).

retour des politiques portées au territoire napolitain et à son aire métropolitaine. Cet intérêt est par ailleurs conjugué à de nouveaux intérêts, ceux portés à l'environnement et à la préservation des ressources naturelles.

• Les aires de développement industriel (ASI) en région Campanie

La politique d'industrialisation promue par la Caisse du Midi débute en région Campanie une année avant l'adoption de la loi n°634 en 1957, par l'approbation du Plan Territorial de Coordination¹⁸³ (1956). Ce Plan définit déjà trois zones d'interventions dans lesquelles sont prévues des pôles de développement industriel (*Tab.3.1*). Les aires de développement industriel, mises en place les années suivantes, ont été quasiment identiques à ces zones d'interventions.

En outre, plusieurs schémas « régionaux » les reprendront ensuite, parmi lesquels, le schéma de développement économique de la Campanie pour la période 1966-70 (émanant lui aussi d'organismes nationaux car la Région était encore dans les limbes), et le Plan territorial de recommandation pour l'utilisation des ressources financières rendues disponibles par la loi n°219/81 (1982).

Tab.3.1

Classification et zonage des territoires intéressés par un développement industriel en région Campanie en 1956 d'après le Comité Régional pour la Programmation Économique

Zones favorable à un processus de développement industriel en raison de leur position géographique, économique et de tradition industrielle	Zone de Pouzzoles-Baia et Fusaro ; Face côtière entre Torre Annunziata et Salerne ; Espace géographique compris entre Casoria-Averse-Pomigliano d'Arco ; Zone entre Capoue-Maddaloni-Caserte ; Zone de Battipaglia-Eboli-Pontecagnano
Zones peuplées	Naples, Salerne, Caserte, Bénévent et Avellino
Zones non propices au développement industriel	Territoires aux caractéristiques naturelles difficiles, faible concentration de population

Source : Plan Territorial de Coordination de la Campanie, 1956, D'après Forte, 1977, p.160-161.

Les premières politiques engagées par la Région Campanie, elle-même, sont surtout sectorielles. Pourtant, on observe au début des années 1970, une tentative de changement de « cap » à l'échelle régionale à travers les « options Cascetta » et au-delà les prémices de la Région dans la position qu'elle occupe aujourd'hui en matière d'aménagement du territoire.

¹⁸³ À cette époque, la Région élue n'existe pas encore. L'approbation du Plan Territorial de Coordination de la région Campanie est issue du Comité Régional pour la Programmation Économique. Le Comité était institué par décret ministériel. Il était étroitement lié au Ministère du Trésor et de la programmation économique. Il avait en charge de s'occuper des ressources financières de la région, d'identifier les problèmes économiques régionaux ou encore proposait des plans de développement. Dans ce cadre, la position de la Région était faible.

En effet, les « options Cascetta » (*Propositions d'orientations politico-opérationnelles pour la programmation économique et territoriale de la région*) sont le premier document politique et programmatique régional au sens plein du terme, né de l'accord de la *Giunta* de centre gauche depuis la constitution du premier gouvernement régional (1971).

Les « options Cascetta » s'articulent sur le territoire essentiellement à travers des lignes principales et secondaires de développement définies particulièrement sur les critères physiques du territoire, autour desquels sont proposées des actions censées favoriser le développement endogène (*Fig.3.7*). On y retrouve des axes déjà évoqués :

La ligne directrice principale divise la région en deux, traversant les vallées de Volturno et du Catore, Bénévent, la commune de Grottaminarda dans la province d'Avellino, Lioni, Contursi, la vallée du Tanagro et enfin la Vallée du Diano.

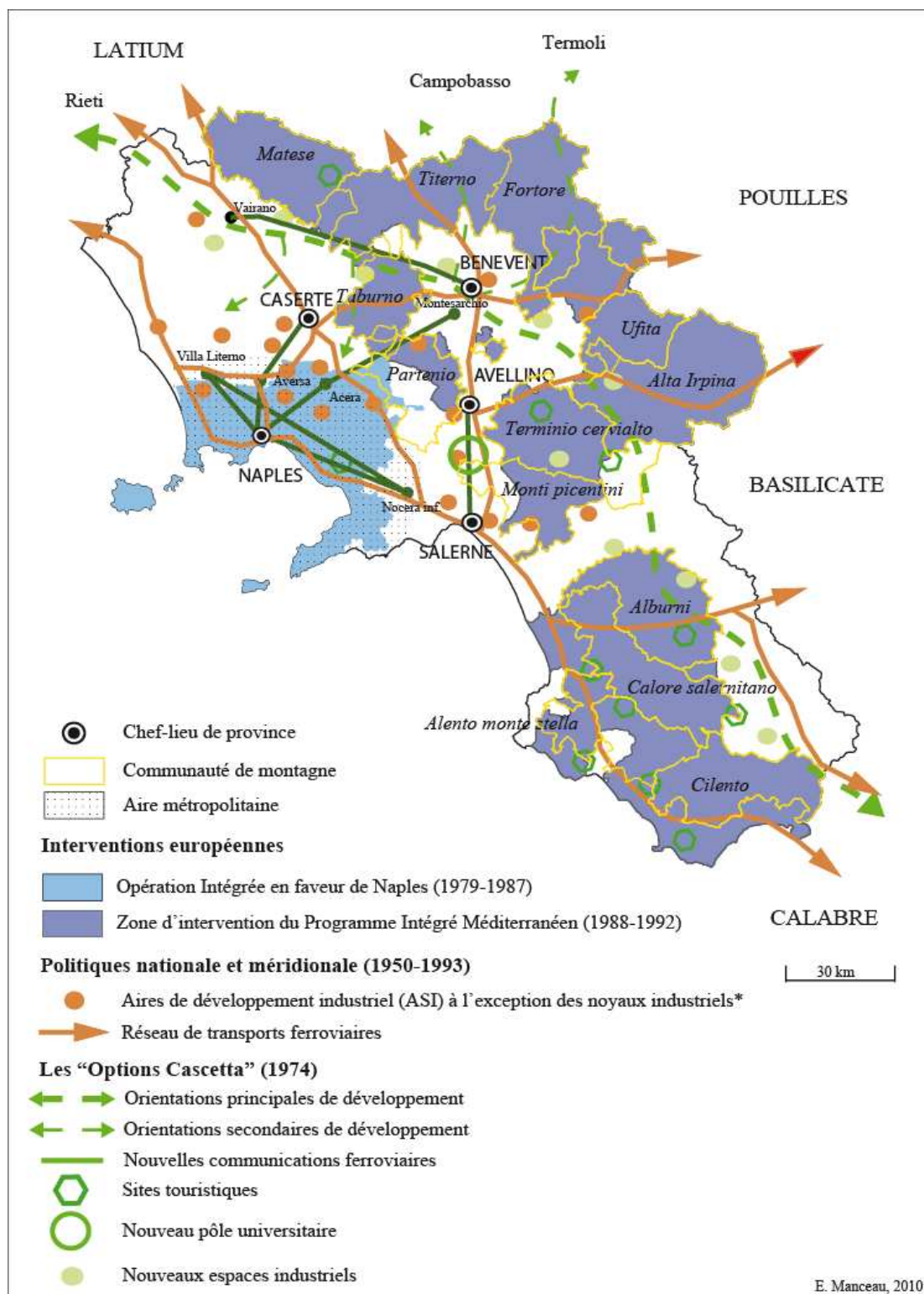
Des lignes secondaires sont également dessinées : l'une entre Bénévent, la Plaine de Boiano, Isernia et Campobasso, et l'autre, entre Bénévent, les vallées de Mescano et Fortore et enfin Termoli. L'aire métropolitaine est également délimitée en partie par des critères naturels et comprend Naples, la Plaine de Sarnese-Nocerina et Caudines, la péninsule sorrentine et amalfitaine (Caputi, 1977, *PTR Campania*, 2007).

En ces prémices de l'action régionale, les « options Cascetta » cherche ainsi à donner une cohérence à la planification territoriale, en particulier en ce qui concerne le développement interne de la région Campanie à travers les lignes directrices de développement (*Fig.3.7*), alors même que les contenus restent identiques à ceux de l'intervention extraordinaire (Chapitre 4).

En somme, ce découpage proposé par le Plan Territorial de Coordination de la Campanie de 1956 n'est pas si éloigné des propositions formulées par la Svimez quelques années plus tôt. On est ici en droit de s'interroger sur ces filiations. En effet, sommes-nous en présence de la permanence des données de fonds à traiter ou simplement d'un héritage dans la façon de les formuler ?

Si l'on revient aux aires de développement industriel de la politique méridionale, les premiers plans chargés de les organiser spatialement sont approuvés par le Conseil des Ministres pour le Mezzogiorno au début des années 1960. Dans cette logique, « l'industrialisation fait l'objet d'une coordination et d'une localisation conforme aux prévisions générales formulées tant à l'échelle nationale que dans le cadre de référence territorial pour le Mezzogiorno : interventions et aides viseront à réaliser les « plans régulateurs » mis sur pied pour chaque « aire » et chaque « noyau » de développement industriel » (Poncet, 1968, p.75).

Fig.3.7
La Campanie à l'interface d'intérêts régionaux, nationaux et européens



Sources : Commission européenne, *PIM Campania*, 1988, « opzioni Cascetta », 1974, Caputi, Forte, 1977, Dal Piaz, 1995.

* Nous avons ici choisi de ne pas représenter les noyaux industriels afin de permettre une lecture plus aisée de la carte.

En 1962, le premier plan ASI pour la province de Caserte est approuvé, suivi de la province de Salerne en 1965. Il faut attendre presque dix ans (1968) pour que soit approuvé celui de la province de Naples, qui s'appuie en particulier sur la base du Plan communal adopté en 1964. Sa poursuite vise avant tout la décongestion de l'agglomération napolitaine et de sa face côtière, problème toujours actuel.

Au cours des années 1960-70, des aires de développement industriel sont également prévues à Bénévent ainsi qu'à Avellino. Ces plans sont associés à des Variantes au Plans Régulateurs Généraux (Acerra, Nola, ...) permettant l'accélération des travaux d'industrialisation et l'étalement industriel. La conséquence directe de cette territorialisation des politiques d'industrialisation en région Campanie est l'implantation de vingt-trois aires de développement industriel dans les plaines, dont sept dans la province de Naples (zone occidentale, plaines du Volturno et de Sele, nord de la commune de Naples ...) (Dal Piaz, 1995, p.69) (*Fig.3.7*). Ces implantations modifient en profondeur le paysage campanien, renforcées par la construction d'un « axe de support », selon la terminologie en vigueur à l'époque, reliant les communes de Nola et de Villa Literno, traversant la province de Caserte, pour se greffer volontairement aux aires de développement industriel.

Si les ASI sont abondamment étudiées comme prototypes d'une tentative d'approche territoriale jusque dans les années 1980, rares sont aujourd'hui les bilans avec le recul du temps. Sans prétendre ici combler ce manque, arrêtons-nous sur les héritages actuels de cette territorialisation industrielle des années 1960 (*Fig.3.8*).

Aujourd'hui, les aires de développement industriel sont au nombre de quarante-deux. Si dans la province de Naples¹⁸⁴, on ne constate pas l'implantation de nouvelles aires de développement industriel depuis les années 1960, dans la province de Caserte¹⁸⁵, on relève que les aires de développement passent de six (sur les seize initialement prévues par le plan ASI au milieu des années 1960) à quinze entre 1990 et 2010.

Le même schéma se reproduit pour la province d'Avellino¹⁸⁶, dont les aires de développement passent de quatre (prévues dans le plan ASI de 1963) à douze. Ici, l'augmentation des implantations s'explique en partie par le tremblement de terre de 1980.

Dans la province de Bénévent¹⁸⁷, le plan ASI de 1971 prévoit une seule aire de développement industriel. En 1979, un nouveau plan envisage douze nouvelles aires industrielles mais seule l'aire industrielle d'Airola est réalisée. En outre, on compte aujourd'hui

¹⁸⁴ Site des ASI dans la province de Naples : <http://asinapoli.web.mtncompany.it/>

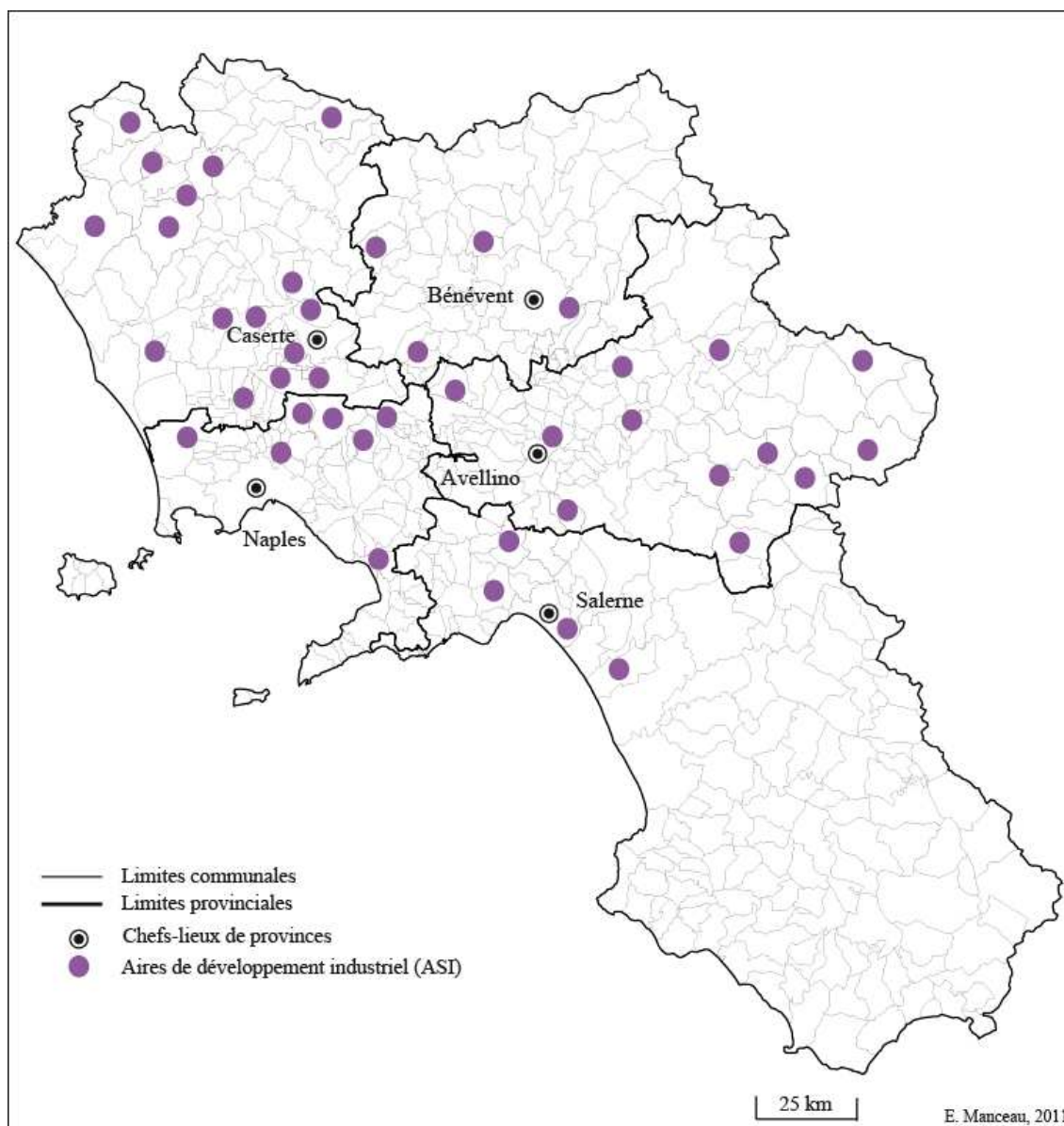
¹⁸⁵ Site des ASI dans la province de Caserte : <http://www.asicaserta.it/web/>

¹⁸⁶ Site des ASI dans la province d'Avellino : <http://www.asi-avellino.com/>

¹⁸⁷ Site des ASI dans la province de Bénévent : <http://www.asibn.it/>

quatre ASI dans la province de Bénévent¹⁸⁸. Enfin, entre 1950 et 2010, la province de Salerne¹⁸⁹ (4) perd une aire de développement industriel, celle d'Eboli.

Fig.3.8
Localisation des aires de développement industriel (ASI) en région Campanie en 2011



Sources : Portails internet des Consortiums des ASI (voir notes 184 à 189)

En somme et sans entrer ici dans les causes d'une telle floraison, on ne peut que relever que même si les aires de développement industriel sont souvent aujourd'hui conjuguées au passé,

¹⁸⁸ Le plan régulateur de Bénévent attaché aux ASI prévoyait en 2008 sept autres aires de développement industriel.

¹⁸⁹ Site des ASI dans la province de Salerne : <http://www.asisalerno.it/>

elles sont plus que jamais actives et participent sinon au développement de l'économie régionale, tout au moins à la mécanique de la programmation.

Plusieurs critiques peuvent être apportées à ce premier processus d'« industrialisation territorialisée ». Tout d'abord, cette configuration des ASI n'est pas fondée sur l'homogénéité des productions, qui comme dans le système de la « Troisième Italie »¹⁹⁰ permettrait à la fois un développement autocentré mais aussi spécialisé (*Encadré 3.2*). À bien des égards, la crise des années 1980 et les restructurations productives en chaîne ont eu raison des usines qui ferment en masse, laissant des friches industrielles polluées, dans la Province de Naples notamment et dans sa proche périphérie. Les aires de développement industriel ne sont d'ailleurs pas les seules à souffrir de la crise des années 1980. Les territoires industrialisés bien avant la loi relative aux ASI et NI souffrent aussi du processus engagé de désindustrialisation à l'image de Bagnoli qui reste cependant un exemple atypique par sa dimension ...

Encadré 3.2 **Le modèle de la « Troisième Italie »**

Le modèle de la « Troisième Italie » repose sur la « différenciation à partir du marché du travail de trois espaces régionaux : Le triangle industriel Milan-Gênes-Turin (Nord-ouest) où se situe les grandes industries, le Nord-est et la Toscane qui représentent la périphérie, qualifiée de Troisième Italie dont le développement repose essentiellement sur les PME et des micros entreprises (textile, chaussure, petite mécanique, etc.), à base familiale. Enfin, à la marge, le Sud qui va des Abruzzes jusqu'à la Sicile. Cet ensemble se caractérise par un espace sous-industrialisé, en symétrie et en dépendance directe de l'ensemble central » (Bagnasco, 1977).

Ce Sud est également dominé par une main d'œuvre peu qualifiée. Les secteurs agricoles et publics sont fortement ancrés à l'inverse du secteur industriel, encore peu développé. Néanmoins, il existe au cœur de cette marge des poches industrielles modernes comme à Tarente (Pouilles). Arnaldo Bagnasco positionnait la Campanie comme une région en marge¹⁹¹ de l'Italie, caractérisée par un espace sous-industrialisé.

Aujourd'hui, cette Troisième Italie est remise en cause (Hadjimichalis, 2006, etc.) par l'ouverture des marchés, la récession des années 1980-90, l'émergence de nouveaux pays producteurs à bas coûts, ou encore les mouvements de délocalisations. Selon les estimations de la Fédération syndicale des employés et ouvriers métallurgistes (Fiom), membre de la Confédération générale italienne du travail (CGIL), la Vénétie aurait ainsi perdu près de 100 000 emplois en dix ans, dont 44 000 pour le seul district de Trévise (Gasquet, *Les Échos*, 5/10/2004). Par exemple, Geox, le fabricant de chaussures a délocalisé sa production en Roumanie et en Slovaquie. Toutefois, les districts restent majoritaires dans l'espace de la Troisième Italie. La composition de l'emploi dans le secteur de l'industrie dans les provinces italiennes en 2006 démontre que les provinces de Pordenone dans la région de Frioul Vénétie Julienne, de Lecco, Bergame et Brescia en Lombardie, Ascoli Piceno, Macerata et Pesaro dans les Marches ou encore Arezzo en Toscane,

¹⁹⁰ Voir les travaux de Bagnasco, 1977, Becattini, 1989, Bianchi, 1994, Sforzi, 1991, etc.

¹⁹¹ Pour Brigitte Prost « la marge n'est qu'un élément transitoire dans la perception et l'organisation que les hommes attribuent au territoire qu'ils se constituent » (Prost, 2004, p.180).

concentrent encore entre 37,7% et 48,4% de l'emploi, la moyenne nationale est de 30,1% (*Ministero dello Sviluppo Economico*, 2008, p.291).

Sources : Ministero dello Sviluppo Economico, 2008, Bagnasco, 1977, Hadjimichalis, 2006, Les Échos, 5/10/2004

En outre, Jean Poncet, parmi tant d'autres, a souligné très tôt en 1968, que cette politique participe à creuser un peu plus les écarts de richesse au sein même des régions, puisque l'effort de développement se concentre sur les zones susceptibles des plus grandes améliorations : plaines assainies et irrigables telles que les plaines du Volturno et du Sele, les grandes aires urbaines et industrielles comme à Naples, Caserte et Salerne par exemple (Poncet, 1968, p.76). Il note aussi comme d'autres, que le laisser faire de l'État dans l'implantation des entreprises renforce le déséquilibre sur le territoire à travers un effet de spéculation foncière...ce point rejoint directement la prise en compte - ou non - du territoire.

- **La Vallée d'Ufita : de l'intervention extraordinaire à la politique de cohésion**

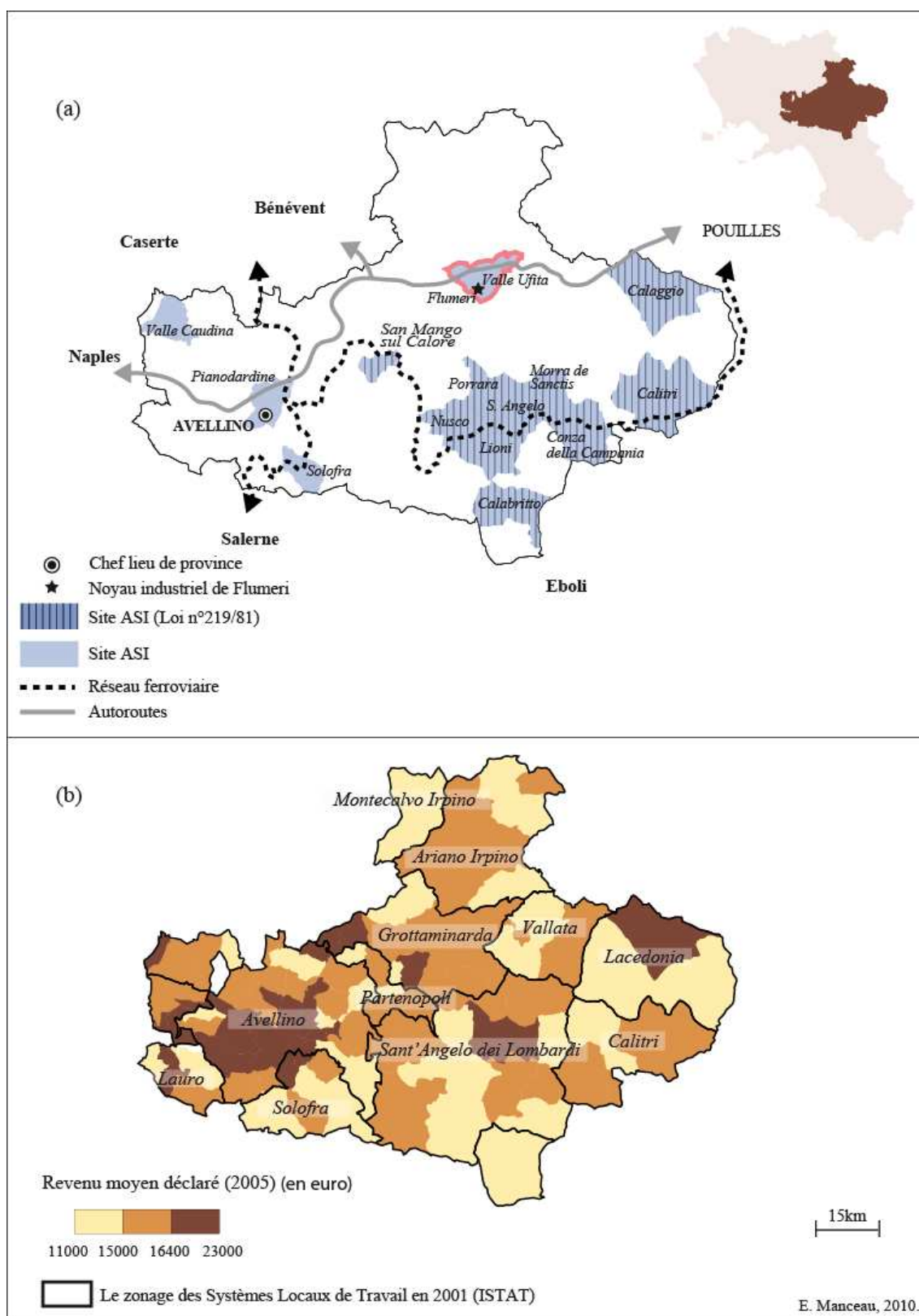
Pourtant, ces « héritages » négatifs restent eux-mêmes à nuancer ! Pour l'illustrer, quittant la « polpa » napolitaine qui est notre terrain majeur pour les aires internes, nous allons nous arrêter sur l'une des ASI, qui est particulièrement symptomatique : la Vallée de l'Ufita. Cette Vallée pourtant située dans le territoire interne de la région, nous précisons qu'elle n'appartient pas non plus à l'*osso* de la métaphore de Manlio Rossi Doria.

À la fin des années 1970, la Caisse du Midi prévoit l'implantation d'un espace de développement industriel dans la Vallée d'Ufita, située dans la partie septentrionale de la province d'Avellino (439 036 habitants au 1^{er} janvier 2010, *Istat*), à environ 100 km de Naples (*Fig.3.9a*). La Communauté européenne apporte d'ailleurs son aide financière dès 1979 pour la planification et la préparation de cet espace.

L'objectif de cette implantation vise officiellement à désenclaver le territoire (autoroute A6 reliant Naples à Bari), à remédier au problème de l'émigration vers Naples et le nord de l'Italie et à polariser l'espace.

Nous sommes par conséquent ici en présence d'un double héritage : celui de la loi de 1957 (ASI), issue de la politique méridionale et déjà celui de la Communauté européenne à travers le FEDER.

Fig.3.9
Enrichissement et développement industriel dans la province d'Avellino



Sources : Istat, <http://www.asi-avellino.com/>

Arrêtons-nous un instant sur cet exemple pour tenter un bilan. Aujourd'hui, l'aire de développement industriel de la Vallée d'Ufita s'étend sur près de 178 hectares et concentre une trentaine d'entreprises nationales et internationales spécialisées (*Lima, Officina Leone Srl, Carton Box Srl, Irisbus...*) dans des domaines au demeurant hautement polluants, comme l'électronique, l'informatique, les produits pharmaceutiques ou encore le carton. Mais elle concentre aussi d'autres secteurs. Par exemple, Irisbus IVECO, société appartenant au groupe FIAT et spécialisée dans le transport en commun est implantée au cœur de la Vallée dans la commune de Flumeri (*Photographie 3.1*).

Ces entreprises emploient plus de 1 625 travailleurs (soit 86,57% des occupés dans la Vallée) (*ASI Avellino, 2010*).

Photographie 3.1
L'usine *Irisbus Iveco* implantée au cœur de la Vallée d'Ufita (Flumeri)



Source : <http://www.panoramio.com/>, 2007.

L'aire de développement industriel de la Vallée d'Ufita s'inscrit également statistiquement et spatialement dans un découpage actuel plus large, celui du système local de travail (STL)¹⁹² de

¹⁹² Le système local de travail (STL), héritage des politiques sectorielles des années 1970, est une « configuration qui représente un ensemble de communes délimitées grâce aux données concernant les déplacements quotidiens de la population vers leur lieu de travail. A cela, on applique un algorithme de *self containment* (équilibre entre l'offre et la demande d'emploi) des flux. [...] Parmi les critères de régionalisation socioéconomique utilisés pour repérer et analyser les STL, on retiendra les trois

Grottaminarda (*Fig.3.9b*). Ce dernier emploie près de 10 000 travailleurs pour 3 126 unités locales, pour une population totale de 46 605 habitants, soit un taux d'emploi de 21,45%, sur le total des habitants, taux non négligeable mais bien éloigné des taux des districts de la Troisième Italie (Mariotti, Molinari, Schmoll, Froment, Weber, Rivière, 2006).

À présent, si l'on regarde conjointement le revenu moyen physique en 2005¹⁹³, l'implantation des espaces de développement industriel et les systèmes locaux de travail (STL), on peut émettre l'hypothèse que l'aire industrielle de la Vallée d'Ufita a néanmoins bel et bien participé à l'enrichissement du territoire et du bassin d'emploi (*Fig.3.9*).

Certes au sein d'un STL, il va de soi que résidence et territoire ne coïncident pas forcément. Il demeure que la commune de Flumeri, située dans l'ASI, se classe parmi les quarante six communes (sur les cent dix-neuf existantes) qui bénéficient d'un revenu moyen compris entre 15 000 et 16 400 euros par an, en 2005. Seule vingt sept communes disposent d'un revenu moyen compris entre 16 400 et 23 000 euros (*Istat*, 2005).

À l'échelle du bassin d'emploi à présent, on constate que la commune de Flumeri n'est pas celle dont les revenus moyens sont les plus importants. C'est la commune de Fontanarosa, d'ailleurs aujourd'hui qualifiée par l'*Istat* de district industriel, qui détient les revenus moyens les plus importants. Cela peut s'expliquer par la présence d'un centre de recherche et de haute formation sur les vins et les huiles.

Globalement, l'installation des aires de développement industriel dans la province d'Avellino, œuvre de la politique méridionale et secondairement du soutien de la Communauté européenne, a sinon permis tout au moins contribué à son enrichissement, ou tout au moins a permis d'atténuer le clivage entre l'agglomération napolitaine et les territoires internes.

En revanche d'un point de vue environnemental et paysager, le bilan même pour la Vallée d'Ufita n'est certes pas aussi positif. Cette implantation a eu un impact considérable sur le paysage comme le montre la photographie 3.1. En effet, les plaines de l'Ufita font place désormais à un territoire industrialisé et urbanisé.

principaux : *self containment* (équilibre entre l'offre et la demande d'emploi), la contiguïté spatiale, le rapport espace temps » (Mariotti, Molinari, 2006, p.66).

¹⁹³ Cet indicateur doit être abordé ici avec prudence puisqu'il est difficilement interprétable. En effet, il ne prend pas en considération les mobilités domicile-travail, d'où la nécessité de le croiser avec le bassin d'emploi. D'ailleurs, même si l'indicateur du revenu moyen doit être utilisé avec précaution, en 2005, le revenu moyen pour la province d'Avellino atteint 17 145 euros, derrière la province de Naples (18 628 euros) mais devant les provinces de Caserte (16 950 euros), Bénévent (16 913 euros) et Salerne (16 740 euros). De la même façon, comparée à quelques provinces du nord de l'Italie (Brescia en Lombardie (19 953 euros), Latina dans le Latium (18 006 euros) ...), la province d'Avellino a un niveau de développement tout à fait moyen.

Or, la Vallée d'Ufita est aussi un territoire rural (*Photographie 3.2*). On y trouve à la fois de l'agriculture extensive et de l'agriculture aux techniques agricoles plus traditionnelles (*PTCP Avellino*, 2007). La Vallée est ainsi réputée pour sa production d'huile d'olives extra-vierge produite dans trente-huit communes dont Flumeri.

Photographie 3.2
Vallée d'Ufita (Province d'Avellino)



Source : Proposition de PTCP Avellino, 2007, p.32.

Or, aujourd'hui un autre point négatif relatif à l'environnement est à signaler. Les rejets générés par ces nouvelles implantations, très souvent, de haute technologie, polluent les sols et rivières. La Proposition de Plan Territorial de Coordination de la province d'Avellino parle en 2004 de « désastre écologique » à propos de la rivière de l'Ufita qui traverse Flumeri et Grottaminarda (*PTCP Avellino*, 2004, p.78).

En effet, la Vallée d'Ufita aurait « enregistré un épisode alarmant » avec le déversement incontrôlé de substances polluantes dans le cours d'eau à hauteur des communes de Flumeri et Grottaminarda ». Le PTCP met directement en cause des dysfonctionnements au sein des épurateurs de l'aire de développement industriel de la Vallée d'Ufita. Le plan provincial souligne que cette situation « constitue une grave menace pour le développement durable au sein du territoire provincial » (*PTCP Avellino*, 2004, p.78). Cet événement dramatique rejoint la question évoquée au cours du chapitre 2 à propos des pollutions environnementales et de la difficulté des pouvoirs publics campaniens à résorber ce problème.

En somme, au vu de cet exemple, le bilan qui peut-être tiré de l'héritage de l'intervention extraordinaire, plus que « négatif », est surtout profondément ambigu. En effet, si l'implantation de ces aires et noyaux industriels, au cours du 20^{ème} siècle peut servir d'appui aux politiques actuelles d' « industrialisation compétitives », elle s'oppose à l'autre courant actuel des actions politiques en faveur de la protection et la valorisation du paysage. La politique actuelle menée

par l'Europe cherche à dépasser ces contradictions¹⁹⁴ et à allier les deux politiques sous le terme de « développement durable », mis en œuvre à travers les stratégies de Lisbonne et Göteborg (Chapitre 4). C'est dans ce cadre, nous verrons, que les stratégies de Lisbonne et Göteborg pour satisfaire cette « alliance » compétitivité-durabilité, proposent des indicateurs structurels de réalisation liés à la part des énergies renouvelables, à la protection des ressources naturelles ou encore à l'intensité énergétique de l'économie, etc.

En outre, ce rapide survol soulève une autre question relative à la notion même de « territorialisation ». En effet, le bilan paysager pour la Vallée d'Ufita montre une politique d'industrialisation dévastatrice. Ce bilan peut-être étendu plus largement à l'ensemble des territoires industrialisés, en particulier dans la Province de Naples. Le processus d'industrialisation, avant tout sectoriel, s'est voulu territorialisé dans le sens où il visait principalement à promouvoir l'attractivité des territoires les plus en difficultés. Or, il semble qu'aujourd'hui, cette politique d'industrialisation, toujours territorialisée, intègre plusieurs facteurs, dont l'environnement direct dans lequel, elle s'inscrit. Cela renvoie par conséquent à la notion même de « territorialisation », utilisée différemment au temps de la Caisse du Midi et dans un contexte structurel complexe (réduction des inégalités territoriales, exode des populations vers le Centre et le Nord de l'Italie, chômage, etc.). Certes aujourd'hui, ces difficultés sont encore présentes. Néanmoins, elles s'inscrivent dans un contexte économique différent, tertiarisé, qui place les ressources naturelles, culturelles et patrimoniales comme moteur du développement¹⁹⁵.

2.3 Le *Projet 80*¹⁹⁶ : un « message »¹⁹⁷ pour réactiver la politique de cohésion ?

Dernier découpage réalisé pendant la période de l'intervention extraordinaire et abordé dans le cadre de notre analyse : le *Projet 80* (*Encadré 3.3*). L'intérêt porté à cette proposition politique nationale élaborée à la fin des années 1960 renvoi à l'idée qu'elle présente déjà de grandes orientations similaires à l'approche communautaire actuelle, et ce bien au-delà de la politique

¹⁹⁴ En effet, quand dans les années 1970, la Communauté européenne cofinçait la politique méridionale et ses ASI, même si cela restait secondaire, elle soutenait les actions d'industrialisation sans prêter attention aux impacts territoriaux. Paradoxalement, elle incitait dans le même temps, à mettre en œuvre une approche intégrée du territoire, associant la préservation de l'environnement. Cela signifie par conséquent si on pousse le raisonnement plus loin que l'Europe, dans son fonctionnement, qui cloisonne les différentes politiques qu'elle mène, a elle aussi participé pour partie à la destruction du paysage campanien.

¹⁹⁵ Voir Manceau E., Patrimonialisation des paysages et développement local en région Campanie : l'Europe comme outil des politiques territoriales ? *Rivista Geografica Italiana*, juin 2009, p.253-281.

¹⁹⁶ Rapport préliminaire au programme économique national 1971-75. Voir les travaux d'Archibugi, 2007 et Caputi, Forte, 1977.

¹⁹⁷ Citation de Franco Archibugi.

méridionale. Ce point renvoie sans doute aux intemporalités des politiques d'aménagement du territoire, toujours est-il qu'il nuance aussi sérieusement l'idée de « rupture ».

Encadré 3.3

Le *Projet 80*

« [...] Le *Projet 80* est un **document stratégique**, de longue portée plus axé sur les orientations nouvelles à donner aux pays dans les 10-15 ans à venir et qui aurait dû inspirer l'élaboration du futur plan à moyen terme. Fruit de la période réformatrice de la coalition politique du premier « Centre Gauche » et de l'élan idéaliste de 1968. [...]

Le *Projet 80*, est considéré comme le sommet du processus de planification en Italie, sa meilleure réussite, **le projet le plus accompli de transformation économique et sociale du pays qui ait été dessiné**. Le cadre de la planification était enfin élargi à tout le territoire et à l'amélioration de la qualité de la vie. Pour la première fois, la promotion de la culture faisait partie des objectifs prioritaires de la planification, qui devait avoir comme but premier, un « contrôle démocratique efficace des moyens de communication de masse », et la création de centres polyvalents de diffusion de la culture, gérés – autant que possible – par les usagers eux-mêmes¹⁹⁸. C'est ainsi que **le projet du plan n'a vu le jour que sous la forme d'un livre** : « étude pour le programme économique national 1973-1977 » aussitôt défini comme le « Livre des rêves » [...].

C. Bodo et G. Parisi, 1987, *L'intégration de la planification du développement culturel dans le cadre de la planification globale*, UNESCO, p.54-58.

Le *Projet 80*, au même titre que les Projets intégrés territoriaux actuels (2000-06), la programmation des fonds pour la période 2007-13 mais aussi les prémices de l'intervention européenne (Opération Intégrée en faveur de Naples, Programmes intégrés méditerranéens), introduit déjà l'idée d'une approche intégrée du territoire. Interrogeons plus avant ce *Projet 80*. Dans quel contexte s'inscrit-il ? Quelles articulations sont faites avec les politiques actuelles d'aménagement du territoire tant à l'échelle régionale qu'européenne ?

- **Le *Projet 80* reflète un fait plus général en Europe : la réflexion prospective**

Tout d'abord, ce document propose dans sa construction, qui n'est pas sans rappeler celui du PTR et d'une façon plus générale, celui de toute planification stratégique, une division en quatre parties : *analyse des ressources territoriales, modèle d'axes territoriaux actuels, axes programmés, lignes guides pour la réalisation des axes programmés* (*Progetto 80*, 1969, p.5).

On retrouve bien sûr ce modèle ailleurs qu'en Italie. Par exemple, en France, plusieurs réflexions prospectives ont été proposées, elles aussi, dès les années 1970 voire 1960. Par

¹⁹⁸ « Le deuxième plan quinquennal – élaboré depuis par l'ISPE – aurait dû couvrir la période 1971-75, puis la période 1973-77 : mais, entre temps, la coalition du Centre Gauche était dissoute, alors que des groupes d'intérêt, contraires à toute intervention rationnelle de l'État dans l'économie et dans l'organisation de la société, étaient en train de s'organiser. Citons encore les résistances corporatives opposées par l'administration publique, qui n'était pas encore prête pour une transformation aussi radicale ».

exemple, les plans pluriannuels de modernisation et d'équipement du territoire mis en œuvre au lendemain de la seconde Guerre mondiale par le Commissariat Général du Plan (CGP)¹⁹⁹ ou bien encore à l'échelle de la région métropolitaine avec le premier Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (SDAURP) (1965), définissent « une vision globale » à 25 ans de l'Île-de-France. Quelques années plus tard, en 1971, deux études prospectives sur le territoire français sont publiées : « Scénarios d'aménagement du territoire »²⁰⁰ et « Schéma prospectif de la France à l'horizon 2000, scénario de l'inacceptable »²⁰¹ qui s'inscrivent dans le même processus que le *Projet 80* italien, présenté deux ans auparavant. Le schéma est identique en Allemagne où « la conférence des ministres essaye en 1969 de concrétiser les principes généraux de la loi fédérale [...] par l'élaboration d'un premier programme d'aménagement du territoire pour l'ensemble du territoire allemand (Bundesraumordnungsprogramm-BROP), qui est une tentative de prolonger la planification spatiale par une planification économique et financière au niveau national » (Guder, 2003, p.6).

Cette nécessité d'élaborer des documents stratégiques, de prospectives en faveur de politiques intégrées d'aménagement du territoire en Europe est vue comme une alternative apportée au processus d'industrialisation, à la polarisation toujours croissante des grandes villes, qui renforcent les inégalités territoriales. Mais elle est aussi liée à l'intérêt grandissant porté à l'environnement et au patrimoine paysager, ressource potentielle pour le développement des territoires.

C'est essentiellement dans ce contexte que se positionne le *Projet 80*. En somme et bien qu'il n'ait guère eu de réalité [tout comme nous pouvons le supposer pour le SDEC] le *Projet 80* a « une valeur de proposition d'organisation alternative à la situation actuelle et tendancielle (1969) des composants de l'axe territorial : distribution et organisation d'implantation, d'espace pour le temps libre, système relationnel » (*Progetto 80*, 1969, p.16). Il reste aujourd'hui, nous semble-t-il, une référence majeure et son héritage est prégnant.

¹⁹⁹ Sous tutelle du Premier Ministre, le CGP a été remplacé par le Centre d'Analyse Stratégique par décret du 6 mars 2006.

²⁰⁰ Cette étude a été commandée par la Datar à l'équipe de l'Otam (Omnium Technique d'Aménagement). La commande portait sur la construction de trois scénarios d'anticipation : *La France de cent millions d'habitants*, *La France côtière* et *L'agriculture sans terre*. Voir *Travaux et recherches de prospective*, Coll. Schéma général d'aménagement de la France n°12, La documentation française, Paris, 1971.

²⁰¹ Cette étude a été demandée par la Datar au Sésame. La Datar a créé en 1968 le groupe Sésame (Système d'études du schéma d'aménagement de la France) dont le but était d'établir un schéma général d'aménagement susceptible de fournir un cadre de référence global aux divers agents de décision qui portent sur le développement et l'aménagement du territoire. En 1972 le Sésame était constitué de quatre groupes de travail dont l'objet d'étude était l'an 2000 : groupe des scénarios d'aménagement, groupe d'analyse des systèmes, groupe de prévisions technologiques, groupe des modèles. Voir *Travaux et recherches de prospective*, Coll. Schéma général d'aménagement de la France n°12, La documentation française, Paris, 1971

Dans ce cadre, la territorialisation des politiques communautaires, volontiers présentée comme « révolutionnaire » et l'approche territoriale des politiques, proposées aujourd'hui dans le cadre du partenariat impulsé par l'Europe, sont-elles aussi novatrices ? Ou bien se confondent-elles avec d'anciennes tentatives de planification territoriale italienne ?

- **Le Plan Territorial Régional. Quelles articulations avec les politiques nationales d'aménagement du territoire ?**

Pour interroger les continuités et ruptures dans la programmation territoriale, nous allons donc encore élargir le champ et replacer la programmation actuelle, vue ici par le Plan Territorial Régional de 2007, les programmes opérationnels 2000-06 et 2007-13 et le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

Le *Projet 80* semble appuyer l'idée aujourd'hui d'une résurgence de propositions anciennes des politiques d'aménagement du territoire en région Campanie. En effet, les orientations « européennes », telles qu'elles s'expriment dans le SDEC, les Programmes opérationnels 2000-06 et 2007-13 campaniens ou le Cadre Communautaire d'Appui italien, ainsi que la construction et la composition du Plan Territorial Régional campanien se révèlent proches voire similaires en de nombreux points au *Projet 80*. Le *Projet 80* viendrait par conséquent nourrir des solutions pour des problématiques actuelles par son caractère stratégique, son attention portée au territoire ?

En outre, si les orientations du Plan régional s'inscrivent volontairement et explicitement dans les grands axes proposés par l'Union européenne, les acteurs à l'initiative du document, qui affirment également la rupture introduite par cette convergence, ne font pas table rase du passé. Ils introduisent ainsi l'actuel document stratégique du PTR, par un texte intitulé « l'héritage de la planification territoriale en région Campanie » où sont mentionnées par exemple les « options Cascetta ». En somme, ce document est aussi là pour rappeler que le Plan régional n'est pas une première tentative de territorialisation des politiques. Peut-être, peut-on supposer aussi que ce texte introductif est là à la fois pour rappeler le caractère assumé du processus d'européanisation mais aussi son héritage avant tout régional. Pour Attilio Belli, professeur d'urbanisme et de planification territoriale à l'Université de Naples « Federico II », le PTR a « une fonction de mémoire de l'intentionnalité institutionnelle dans la gouvernance du territoire régional » (Belli, 2004).

L'identité des auteurs de ces documents (PTR, *Projet 80*) est, elle aussi, révélatrice. En effet, la plupart des auteurs du PTR adopté en 2007 et inspiré, lui même des orientations du Programme opérationnel 2000-06, comme du *Projet 80* de 1969 sont aussi et avant tout des

universitaires²⁰², ce qui renforce dans une certaine mesure l'idée de continuité et de liens entre les politiques passées et futures. Les universitaires sont en ce sens garants de la « fonction de mémoire » pour reprendre l'expression d'Attilio Belli, lui-même universitaire. Ceci n'est pas négligeable pour saisir la portée et l'orientation des politiques actuelles d'échelle régionale comme européenne, comme nous allons le voir.

Franco Archibugi, ancien consultant au Ministère du Bilan et de la Programmation Économique (1965-1974) et professeur spécialiste de la planification à la Sapienza de Rome, était à la fin des années 1960, un personnage central dans l'édification du *Projet 80*. « Lien » entre le *Projet 80* et les politiques actuelles, Franco Archibugi témoigne en 2007 lors d'un séminaire intitulé : *Dal Progetto 80 all'Italia che verrà* (Du *Projet 80* à l'Italie qui viendra) de l'importance de ce projet qui pourrait selon lui apparaître comme un « guide » des politiques actuelles à mener :

*[...] Le Projet 80 lance un **message tout à fait actuel**, qui pourrait être encore employé comme stratégie générale et comprise dans les politiques territoriales nationales et régionales et **constituer la base de directives communes [...] et d'une concertation conjointe de la part des institutions**, qui ont des compétences et des responsabilités sur le territoire (État, Régions, Administrations locales, et autres Agences publiques nationales opérant sur le territoire) et d'inspirer les formes de coordination interinstitutionnelles.*

L'emploi des fonds structurels sur la base du SDEC, soit pour la période 2000-06, soit sur la prochaine période 2007-13, reprend avec quasiment les mêmes mots, les options politiques du Projet 80, dans sa partie la plus significative : le rééquilibrage polycentrique du développement urbain.

(F. Archibugi, 2007, p.2-3).

L'aménagement du territoire n'étant pas une compétence européenne, la mise en œuvre du SDEC repose sur la coopération européenne entre les différents États membres. Non contraignant, ce document est toutefois, en large part, repris dans les politiques de développement territorial en région Campanie. Le Plan régional campanien l'appréhende en effet comme un document obligatoire, en particulier dans le cadre de la préservation et la valorisation du patrimoine naturel. Le Plan régional campanien s'inspire aussi et surtout des propositions du SDEC en particulier dans la nécessité d'un développement

²⁰² Ce sont ainsi onze professeurs qui ont participé à l'élaboration du Plan territorial campanien sur une équipe composée de trente-neuf personnes (dont treize architectes). Dans la rédaction du Plan régional, nous retrouvons également des fonctionnaires appartenant au service en charge de la mise en œuvre de la politique de cohésion, à l'image de Maria Luisa Necco. Architecte, elle a notamment participé à la rédaction du Plan régional campanien avec un apport relatif aux questions environnementales et appartient au service de gestion et de suivi des fonds structurels du PO.

polycentrique comme en témoignent ses objectifs qui visent la « défense et la requalification de la diversité territoriale, le soutien à la construction de réseaux écologiques et d'un axe polycentrique et équilibré, assurant une configuration réticulaire et harmonieuse du territoire » (PTR Campania, 2008, p.12) (Encadré 3.4).

Encadré 3.4

Les options du Schéma de développement de l'espace communautaire (1999)

Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) a été adopté à Postdam en 1999 lors du Conseil informel des ministres de l'aménagement du territoire.

Les options du SDEC s'articulent autour de trois principes directeurs : « **le développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne** », « l'assurance d'une parité d'accès aux infrastructures et au savoir » et enfin « le développement durable, la gestion intelligente et **la préservation de la nature et du patrimoine culturel** ».

En matière de polycentrisme, le SDEC signale « que les élargissements passés et futurs confèrent à l'UE une dimension et une diversité telles qu'elles nécessitent une stratégie politique de développement spatial. Pour pouvoir assurer un développement régional équilibré, ce qui comprend aussi une intégration complète dans l'économie mondiale, **il faut s'inspirer d'un modèle de développement polycentrique**. Une telle approche permet d'éviter le renforcement d'une concentration excessive de la puissance économique et de la population dans le cœur de l'UE.

Seul le développement de l'armature urbaine relativement décentralisée qui caractérise l'Europe permettra de valoriser le potentiel économique de toutes les régions de l'UE. [...] **La création et le développement de plusieurs zones dynamiques d'intégration dans l'économie mondiale sont un instrument important pour accélérer le développement économique** et pour créer des emplois dans l'UE, en particulier dans les régions considérées actuellement comme structurellement faibles (Zones Objectif 1 et 6 des Fonds structurels, selon le zonage actuellement encore en vigueur) » (SDEC, 1999, p.21).

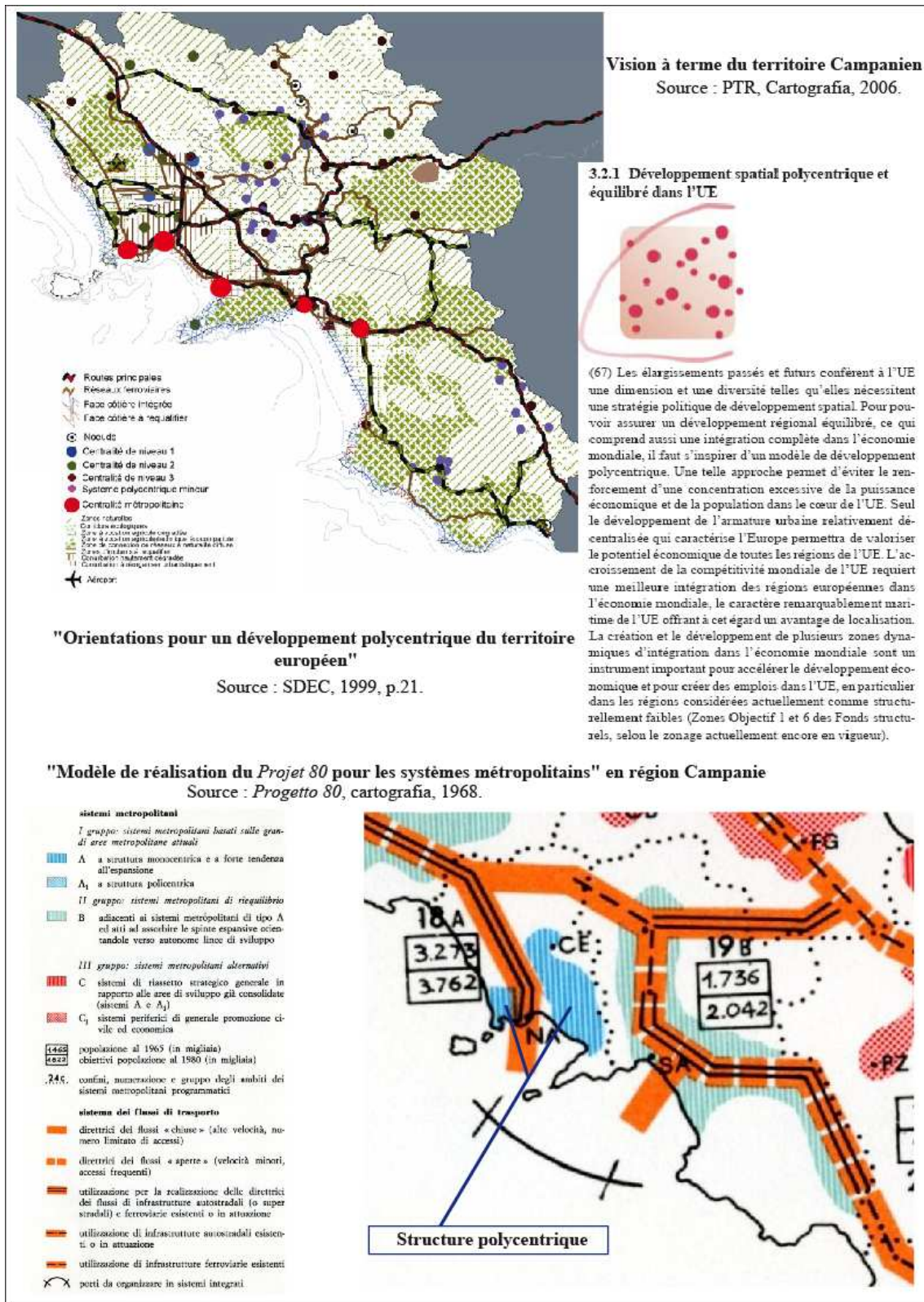
Sources : SDEC, 1999, Peyrony, 2002.

En particulier, la notion de polycentrisme, centrale dans le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) de 1999, est déjà évoquée dans les orientations du *Projet 80*, qui lui aussi propose un développement du territoire autour de ce concept. En effet, la métropole, située à l'interface des champs d'actions comme thématique et maille d'intervention privilégiée, est présentée par le *Projet 80* comme primordiale (Encadré 3.5).

Pour sa réalisation, le *Projet 80* aborde l'échelle métropolitaine comme la plus à même d'atteindre ses objectifs. Ce schéma est donc relativement actuel et repris explicitement par les acteurs institutionnels du local à l'Europe.

Encadré 3.5

Le polycentrisme en Campanie, au cœur des politiques européenne, nationale et régionale (1960-2000)



Or, l'un des objectifs visés par le *Projet 80* est aussi « de disposer d'un système en mailles uniformes sur tout le territoire national » (*Progetto 80*, 1969, p.19). La proximité du *Projet 80* avec le SDEC est donc évidente au regard de l'objectif poursuivi : le « renforcement d'un système polycentrique et plus équilibré des régions métropolitaines, des grappes de villes et des réseaux urbains [...] dans le cadre de stratégies communes de développement spatial » (SDEC, 1999, p.23) (*Encadrés 3.4, 3.5*).

Encadré 3.6 Les enjeux d'une métropole attractive dans le *Projet 80*

« Le développement urbain sera sans doute l'aspect dominant des « années 70 ». En Italie, l'évolution vers les grands agrégats métropolitains a commencé en retard en comparaison aux autres pays, mais tend à les rattraper avec une grande rapidité [...] Il est nécessaire de contrer ce **mouvement centripète** à travers une activité politique qui se propose de réaliser un nouveau type de civilisation urbaine et se fondera sur deux propositions.

La première est la reconnaissance de la nécessité d'un développement urbain en direction d'une **dimension métropolitaine**. [...] La seconde est l'exigence qu'un tel processus s'effectue de manière équilibrée, au sein de chaque zone urbanisée et dans les relations entre les différents types d'espaces. Ces deux exigences peuvent être satisfaites avec un nouveau modèle de développement urbain qui prévoit la mise en œuvre - dans le long terme - d'ensemble de «**système de villes**» (ou «**Métropoles**»), lesquels devraient présenter des proportions et des dimensions similaires, couvrir l'ensemble de surface urbanisée du territoire national ; et veiller à leur répartition interne et l'organisation de l'espace et des services qui permettent à tous les citoyens un accès facile et rapide aux activités de travail et les loisirs ; respecter et valoriser les caractéristiques différentielles – historiques, traditionnelles et culturelles du Territoire.

Les systèmes métropolitains ne devront donc pas être interprétés comme des zones urbaines compactes, disposés autour d'un centre unique, mais comme des **structures articulées et polycentriques**. Chacun d'eux sera naturellement configurés différemment : certains systèmes seront basés sur un centre urbain plus vaste, reliés à des villes plus petites, d'autres sur un réseau de centres équivalents, diversement reliés et intégrés entre eux.

Chaque système devra encore présenter certaines exigences et dispositions clés concernant la capacité minimale de population, les temps de parcours maximales à l'intérieur de chaque système et la présence d'une organisation économique complexe et diversifiée, capable d'offrir des possibilités d'emplois dans un large éventail d'activités productives et la présence d'un minimum d'équipement, d'institutions de service sociaux et culturels, et d'espace pour les loisirs ».

Source : *Progetto 80*, 1969, p.42.

En bref, au regard rétrospectif du *Projet 80*, les ambitions portées aujourd'hui par le SDEC, document d'échelle européenne ou encore le Plan Territorial Régional campanien, sont aujourd'hui quasiment identiques. En effet, à l'échelle de la région, dans le cadre du PTR campanien, le polycentrisme se trouve être aussi au cœur du processus de développement, en accord toujours avec le SDEC :

[...] La Campanie, qui vise à renforcer son identité en se concentrant sur un territoire pluriel, considère comme potentiellement décisif le polycentrisme comme stratégie de base pour un meilleur équilibre dans la répartition des fonctions entre les principaux centres, intermédiaires et plus petits [...] Une Campanie plurielle est donc avant tout une région polycentrique [...]

(PTR Campania, 2008, p.38).

En ce qui concerne le polycentrisme, on peut donc supposer ici que la région Campanie dans l'élaboration de son Plan territorial des années 2000 est soumise à deux influences majeures : d'une part, l'héritage de la planification territoriale italienne, étroitement lié au *Projet 80*, d'ailleurs explicitement présent dans le document introductif du PTR, et d'autre part au SDEC et à ses influences nationales nordiques²⁰³.

En somme, l'aménagement du territoire en région Campanie se bâtit à la fois sur des fondations de planification italienne et sur les bases des héritages de planification territoriale en provenance d'autres pays européens. Mentionner ce double héritage, c'est peut-être « enfoncer une porte ouverte » mais nous sommes bien loin déjà de l'idée de « rupture », si souvent véhiculée par les sources européennes comme campaniennes ! Dans le cadre du processus d'eupéanisation, nous pouvons dès lors supposer que l'Europe joue le rôle de relais d'échange des savoirs et expériences non seulement entre les différents pays membres de l'Union mais entre chaque pays et sa propre histoire en matière de programmation²⁰⁴.

- **Le *Projet 80* : quelles propositions de développement « durable » et patrimonial ?**

Entrons donc plus avant dans ce « Livre des rêves ». Il n'est pas encore question de développement durable à cette époque. Pourtant, ce *Projet 80* vise « l'Homme des années 2000 » et envisage la réalisation d'un « rapport entre l'homme et l'environnement qui doit satisfaire aux maximum ses aspirations de liberté, de participation ».

Les axes de réalisation passent avant tout par « l'utilisation et la valorisation des biens culturels et naturels » notamment dans les territoires qualifiés de « sous-utilisés ». En matière d'environnement, le *Projet* porte plus sur les territoires fortement urbanisés et envisage une politique de défense des sols, l'élimination de la pollution atmosphérique, de l'eau, la préservation des beautés naturelles, de la flore et de la faune.

²⁰³ En effet, selon Andreas Faludi, le SDEC « n'aurait pas existé sans l'action de *main players* : la France, les Pays-Bas et l'Allemagne » (Faludi, 2004). L'Allemagne ainsi que les Pays-Bas, qui partagent l'idée du développement polycentrique, auraient particulièrement influencé l'orientation du SDEC autour de ce concept (Santamaria, 2009).

²⁰⁴ La Commission européenne, consciente de son rôle, accentue cette position à travers la mise en œuvre de programme de recherches comme Espon ou Terra, qui visent entre autres, à diffuser les pratiques des pays membres en matière d'aménagement du territoire.

Le Projet présente aussi une politique des transports complète et intégrée, qui doit mêler haute vitesse, fréquence, qualité et l'ensemble des infrastructures portuaires, routières, ferroviaires et aériennes. Le métropolitain de Naples est dans ce cadre considéré comme un élément central en faveur du désenclavement. Ce sont en somme l'ensemble de ces éléments qui sont repris aujourd'hui dans le cadre du PTR bâti sur une approche intégrée du territoire (Cf. supra) :

*[...] Pour aider à maintenir l'image d'une région plurielle, le PTR se concentre sur la diminution de sa périphéricité à travers le **renforcement des systèmes d'interconnexions** [...] prolongement du corridor transeuropéen 1 de Vérone à Palerme, en passant par Naples [...] puis le corridor 8 vers Bari-Varna [...]. Cette perspective de région plurielle, polycentrique et fortement interconnectée, est soutenue par un système de principes et de critères stricts et définis pour poursuivre, par le biais d'une gouvernance multi niveaux et d'une synergie avec les PTCP, **un développement durable appuyé par une moindre consommation des sols, par le choix décisif de planification des espaces vastes à haute valeur paysagère dans le cadre d'un réseau écologique avec comme trame une tutelle, la requalification et une connexion des ressources paysagères et environnementales** [...] L'aménagement du territoire doit minimiser les risques environnementaux d'origine naturelle et anthropique, en mettant l'accent sur les mesures préventives [...].*

(PTR Campania, 2007, p.18-19).

Concrètement, pour la région Campanie, le *Projet 80* propose par exemple de libérer la face côtière qui s'étend de Naples à Salerne en limitant les implantations infrastructurelles et l'étalement industriel (raffineries, ...).

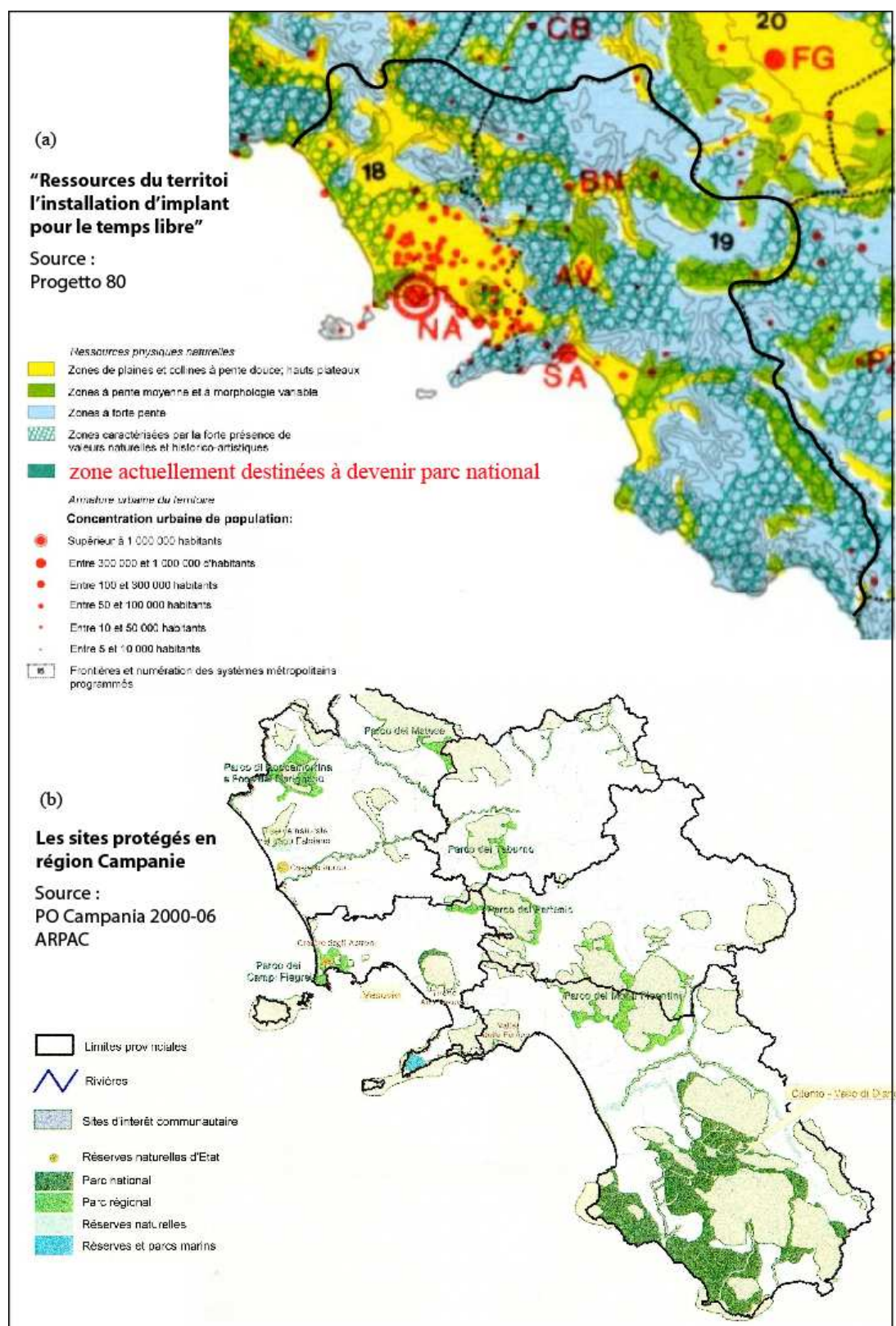
Un autre enjeu est celui du tourisme. Pour provoquer l'offre puis répondre à la demande, le *Projet 80* prévoit : d'une part, l'établissement d'aires de temps libre, l'instauration de parcs nationaux et régionaux en faveur des espaces côtiers, montagneux ou colinéaires, d'autre part, une meilleure accessibilité des sites classés et patrimonialisés. En région Campanie, les aires de temps libres identifiées se situaient dans la partie septentrionale de la région. En outre, cinq parcs et réserves naturelles²⁰⁵ sont prévus par le Projet (*Encadré 3.7*).

Ces réserves naturelles et parcs ont été effectivement réalisés au moins sur le papier²⁰⁶ en région Campanie. Leur protection et valorisation sont aujourd'hui soutenues par la politique communautaire.

²⁰⁵ Ces cinq parcs sont : Les Astroni, les Champs Phlégréens, la Péninsule sorrentine, S. Maria di Castellabate e Punta Tresino, Monte Gelbinso et Massiccio de Matese.

²⁰⁶ En effet, si sur le papier, ces réserves naturelles et parcs existent, les décharges illégales en région Campanie, situées notamment dans les sites classés sont nombreuses et s'inscrivent dans le cadre de la crise des immondices qui touche la région napolitaine depuis plus de vingt ans.

Encadré 3.7
Les « sites protégés » du Programme opérationnel en région Campanie de 2000-06 et les « ressources » du *Projet 80*



Sources: *PO Campania*, 2000, *ARPAC*, extrait du premier rapport environnemental.

Par exemple, la carte (b) de l'encadré 3.7 qui synthétise l'ensemble des sites protégés de la région (réserves, parcs régionaux, nationaux ...) appartient à la première version du Programme opérationnel des fonds structurels (septembre 2000) et semble s'inscrire dans la continuité du *Projet 80*. En somme, le *Projet 80* paraît ressortir des limbes au moins pour la protection de sites d'intérêt régional et national élargi aux parcs nationaux du Mont Picentini ou encore Vallée De Diano.

On peut conclure provisoirement ici, que la programmation des fonds structurels pour la période 2000-06 et encore plus celle de 2007-13 pourraient constituer paradoxalement, car trente ans après, un instrument privilégié de la réalisation d'une politique nationale qui vise par sa vision intégrée à unifier le territoire, en dépassant le sempiternel clivage Nord/Sud tel que se voulait être le *Projet 80*.

En somme, la dimension héritage n'est pas à négliger. Plus généralement, la dimension temporelle semble un fil de l' « européanisation » qui, à nouveau, nous semble fort ancré dans le territoire national autant que régional.

3. L'HÉRITAGE EUROPÉEN AVANT LA RÉFORME DE 1988 : L'APPROCHE INTÉGRÉE DU TERRITOIRE

À présent, interrogeons ce processus de continuité/discontinuité en matière de découpage du territoire campanien en prenant comme cadre la dimension européenne. En effet, Jusqu'au milieu des années 1970, la Communauté européenne s'affiche comme partenaire par son soutien aux politiques nationales sectorielles territorialisées. Mais elle propose aussi dès la fin des années 1970 l'idée d'une approche intégrée du territoire, à laquelle les niveaux nationaux et régionaux vont répondre comme partenaires. L' « intervention européenne » à travers l'approche intégrée, va par conséquent mobiliser un nouveau système d'acteurs Europe/État/Région. Aujourd'hui, cette approche intégrée est au cœur de la politique de cohésion.

Nous allons donc ici questionner les origines de cette approche intégrée, toujours dans une dimension comparative avec, comme cadre majeur la politique méridionale dans laquelle, nous venons de le voir, l'Europe est venue se « mouler ».

L'idée de l'approche intégrée du territoire, suggérée par au moins plusieurs gouvernements nationaux et régionaux dès la fin des années 1960 (« Projets spéciaux » pour le Mezzogiorno, « options Cascetta » pour la région Campanie), est reprise et reformulée par la Communauté européenne dix ans plus tard à travers deux opérations à Naples (1979) et à Belfast (1981). En effet, si la Communauté européenne poursuit son soutien aux actions sectorielles des politiques nationales, elle propose aussi dès cette époque de territorialiser ses actions. À travers

l'Opération Intégrée en faveur de Naples (OIN), la Campanie est même la première région européenne à bénéficier de la mise en œuvre d'un programme intégré d'échelle européenne. Naples et sa région apparaissent alors comme un champ d'expérimentation des politiques communautaires. En somme, elles inaugurent un statut toujours actuel !

Cette situation nous renvoie ici encore à l'idée de continuité ou de « rupture » par rapport aux mécanismes antérieurs. La question se pose d'autant plus qu'au milieu des années 1980, le concept d'approche intégrée se consolide à travers la mise en œuvre des Programmes intégrés méditerranéens (PIM), destinée principalement au soutien et au développement des zones rurales fragilisées par l'élargissement européen à l'Espagne et au Portugal en 1986. Nous nous y arrêterons également car ici encore, la région Campanie se trouve bénéficiaire de ce programme, qui vise en priorité ses zones internes.

3.1 L'Opération Intégrée en faveur de Naples : un champ d'expérimentation pour la Communauté européenne

En octobre 1979, sous l'impulsion de l'État italien et de la Communauté européenne, l'Opération Intégrée en faveur de Naples (OIN) est lancée. Sur le plan financier et sans enveloppe définie, l'ensemble des investissements ayant reçu un concours du FEDER atteint à la fin de 1987 environ 3 400 millions d'écus²⁰⁷, soit plus de 17% des montants du FEDER alloués entre 1975 et 1987 pour l'ensemble des pays appartenant à la Communauté européenne²⁰⁸. Au cours de la période 1980-84, la zone de Naples a bénéficié de 22% du total des concours octroyés par le FEDER à l'Italie. En comparaison du total des fonds engagés en Europe, si l'aide communautaire semble conséquente, à l'échelle des politiques nationales déjà en cours sur le territoire campanien, elle doit être nuancée.

Si l'on s'appuie sur l'exercice financier de 1980 (CE, *FESR*, 1981), au niveau communautaire, les fonds alloués à la région Campanie se sont élevés à environ 3,8 millions d'écus. 2,5 millions d'écus sont issus directement du FEDER, dans le cadre de la dépollution du golfe de Naples, des infrastructures et de l'industrie, et 1,2 millions d'écus de subventions du Fond Social Européen (FSE), sont destinés à la restructuration du travail de l'acier à Bagnoli. Or, au niveau national, la Caisse du Midi ne prévoit pas moins de 516 millions d'écus pour la dépollution du Golfe de Naples, le système des transports, le réseau hydrique et les infrastructures industrielles ! À l'échelle régionale, la Campanie envisage, elle, un engagement financier autour de 392 millions d'écus pour la construction de logements. Enfin à l'échelle

²⁰⁷ L'investissement prévu initialement était d'environ 4 120 millions d'écus (au taux comptable de 1980).

²⁰⁸ L'Opération Intégrée en faveur de Naples s'est articulée sur deux périodes. Une première de 1980 à 1984 et l'autre de 1985 à 1987.

communale, Naples alloue 101 millions d'écus dans les secteurs publics, les logements, la santé et l'hygiène. L'exercice financier de 1980 témoigne nettement de la part peu importante de l'Europe dans le financement de l'Opération Intégrée. Nous sommes ici très loin du rôle « porteur » actuel du Programme opérationnel et en cela, il y a bien incontestablement rupture.

Mais ce qui nous importe ici est l'héritage en matière de territorialisation. Son apport repose avant tout sur l'idée d'une philosophie d'ensemble partenariale et d'une approche intégrée du territoire et donc moins sur la « manne financière » que la Communauté européenne apporte pour appuyer les actions engagées, manne alors fort limitée.

En effet, selon la Communauté européenne, l'Opération de développement Intégré « touche à un secteur géographique limité, souffrant de problèmes sérieux associés en particulier au sous-développement ou au déclin industriel ou urbain, et qui affecte la région en question » (Art. 29, CE, COM(81) 589, 1983). L'Opération inclue à la fois l'espace napolitain mais aussi la province de Naples et son arrière pays (*Fig.3.7, p.226*).

Elle s'inscrit en outre dans le cadre de deux actions nationale et internationale déjà engagées au début des années 1970, le Projet de dépollution du Golfe de Naples et le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM). Cette opération constitue pour l'Europe, ainsi que pour l'ensemble des acteurs institutionnels locaux, régionaux et nationaux, à la fois les prémices du partenariat et, pour l'échelle européenne une première territorialisation dans l'élaboration et la réalisation de projets infrastructurels.

En cela, dès la fin des années 1970, parmi les objectifs visés, la valorisation du « potentiel de développement endogène » est au cœur des actions menées dans le cadre de l'Opération Intégrée de Naples (CE, COM(86) 401 final/2). L'idée est de permettre au territoire de se développer de façon autonome avec les ressources dont il dispose, à partir d'infrastructures de bases (routes, rails ...). Or, aujourd'hui encore, cette volonté de valoriser le territoire et ses ressources est réaffirmée et même renforcée. Le Programme opérationnel 2007-13 de la région Campanie fait ainsi de nombreuses fois référence au potentiel endogène du territoire et annonce parmi ses objectifs, que « les interventions ont pour finalités [...] la valorisation des ressources endogènes » (*PO Campania 2007-13, p.77*)²⁰⁹.

L'exemple campanien rejoint une tendance générale en Europe, où comme en témoignent Romain Lajarge et Emmanuel Roux, « la mise en valeur et l'exploitation de la ressource font

²⁰⁹ Le terme de « développement endogène » est issu de la littérature des années 1980 liée successivement aux districts industriels italiens, aux systèmes productifs locaux ainsi qu'aux clusters et qui « sous entend une valorisation maximale des ressources disponibles localement et une territorialisation de l'activité économique » (Ferguene, Hsaini, 1998). Voir aussi : Bagnasco, 1977, Benko, Lipietz, 1992, Becattini, 1989, Lipietz, 2001.

dorénavant référence au principe de la compétitivité » (Lajarge, Roux, 2007, p.133). Sur ce plan, nous pouvons donc considérer que l'action menée par la Communauté européenne hier, n'est pas si éloignée de l'actuelle politique engagée par l'Union européenne, voire semblable. Certes, nous pouvons à nouveau rappeler que cela est aussi dû au fait que les problèmes posés à l'aménagement du territoire n'ont toujours pas trouvé leur solution ?

Cette hypothèse d'une forte continuité de l'Europe ... avec elle-même, se conforte également dans les critères²¹⁰ d'octroi des financements de l'Opération Intégrée, qui ne sont pas sans rappeler les critères d'évaluation²¹¹ des projets portés actuellement dans le cadre de la politique de cohésion européenne et de ses objectifs. Les critères d'éligibilité aux opérations intégrées reposent sur trois dimensions :

- *Économique et sociale* (taille de la population à couvrir, gravité de la situation économique et sociale, pertinence des stratégies de développement proposées, perspectives de synergie entre les différentes mesures proposées, impact estimé sur l'emploi, les revenus, la productivité et le niveau de vie, la cohérence de la stratégie avec les différentes politiques communautaires pertinentes, l'impact environnemental) ;
- *La qualité de la coordination* (si la zone ou le secteur concerné dispose d'une structure administrative adéquate et si des arrangements appropriés pour le suivi et l'évaluation peuvent être établis, le degré de coordination et la participation des autorités locales, régionales, nationales et communautaires et les organismes.) ;
- *La pertinence et la portée des interventions structurelles proposées.*

Quoi qu'il en soit, cette situation nuance ici encore l'idée de rupture en ce qui concerne la territorialisation des politiques, pour deux raisons :

D'une part, si la Communauté européenne présente aujourd'hui l'approche intégrée comme une dimension nouvelle des politiques d'aménagement du territoire, elle s'inscrit dans un processus plus ancien. Celui de l'OIN, qui lui-même, s'est appuyé sur un ensemble d'actions destiné à dépolluer le Golfe de Naples proposé au début des années 1970 et proposé par les échelles nationale et internationale.

D'autre part, même s'il ne faut pas négliger le caractère inhérent au territoire, la territorialisation proposée par la Communauté européenne dans le Programme opérationnel 2007-13 s'inscrit une nouvelle fois dans le schéma dual de Naples et son arrière pays (*l'osso* et la *polpa*) ...comme il y a quarante ans.

²¹⁰ Les critères sont extraits d'une note d'information de la Communauté européenne de 1986 COM(86) 401 final/2

²¹¹ La pratique de l'évaluation s'est largement étendue ces deux dernières décennies et rendue obligatoire dans le cadre de mise en œuvre des fonds structurels. Toutefois, il faut souligner que cette pratique n'est pas récente et qu'elle remonte aux années 1960.

3.2 Le Programme intégré méditerranéen (PIM) : une opération en faveur des « zones internes »

L'héritage des Programmes intégrés méditerranéens fournit un dernier élément démonstratif de ce mécanisme de territorialisation. En effet, toujours dans le contexte de l'avant réforme des fonds structurels, l'idée d'une approche intégrée du territoire voulue par la Communauté européenne poursuit sa route et aboutit au milieu des années 1980 à la mise en œuvre des Programmes intégrés méditerranéens.

Par crainte d'un accroissement des écarts de richesses entre les régions avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté européenne²¹² et des « vives inquiétudes dans les régions méditerranéennes de la Communauté en France, en Grèce, en Italie, en particulier dans les milieux agricoles, en raison des périls que la concurrence des pays ibériques allaient leur faire courir » (Bérenghier, 1986, p.442), le Conseil approuve le règlement CEE 2088/85, qui constitue l'instrument juridique de la mise en œuvre des Programmes intégrés méditerranéens. Mais c'est dès 1981 que les PIM sont proposés pour la première fois, suivis d'un rapport publié en 1983, par la Commission de la Communauté européenne, dans l'Europe verte (organe d'information sur la politique agricole commune) intitulé « Pour les régions méridionales de la Communauté : les Programmes intégrés méditerranéens ».

Ce rapport est une proposition qui offre la possibilité de soutenir le développement des zones rurales des régions méditerranéennes. Son action porte à la fois sur le secteur agricole, fondamental pour ces zones et d'autres secteurs économiques plus aptes à créer des emplois destinés à absorber la main-d'œuvre excédentaire du secteur agricole (CEE 498/88, 1989). Ce programme cofinance donc des infrastructures qui sont essentielles au développement d'activités productives, situées dans le découpage du PIM avec pour finalités, le désenclavement des zones internes.

Le Programme intégré méditerranéen vise en priorité les territoires internes de la Campanie (*l'osso*). En effet, le PIM s'insère en particulier dans la continuité du plan agricole national italien de 1977. Pour autant, cette politique européenne a-t-elle joué en faveur de la résolution des déséquilibres internes à la région ? Le zonage du PIM concerne par définition les territoires ruraux des régions méditerranéennes. Les zonages proposés dans les régions intéressées font l'objet de nombreuses concertations entre les différents acteurs institutionnels du local à l'Europe, censées exclure naturellement les territoires métropolitains.

²¹² L'approbation des PIM est également liée à la crainte du refus d'un nouvel élargissement de la part des autorités grecques.

Ainsi, en France comme en Italie, les agglomérations de Marseille, Bordeaux, Toulouse, Rome, Naples, Florence et Gènes et les zones côtières à urbanisation continue ne bénéficient pas des PIM. Mais cette règle n'a pas été universelle.

En Grèce, l'ensemble du territoire est concerné par le PIM alors même qu'Athènes présente une agglomération de plus de trois millions d'habitants, soit 30% de la population nationale (Sintes, 2002). Pour justifier la présence de la métropole athénienne, le Conseil européen « met en relief le caractère spécifique de la Grèce, dont tout le territoire entre dans le champ d'application des programmes intégrés méditerranéens, ainsi que les aspirations légitimes du gouvernement grec » (Conseil européen, mars 1985). Voilà ici par exemple, une autre illustration du caractère surtout national de la politique européenne avant la réforme des fonds structurels. Nous pouvons aussi supposer que ce découpage du PIM grec est lié en partie à la convergence de plusieurs facteurs géographiques (spécificité du territoire (îles) ...), politiques (prime au nouvel entrant²¹³, répartition des compétences...) et structurels (projets de réseaux de communication, ou de transferts de technologies) dont le point de départ serait la capitale grecque pour être diffusés sur l'ensemble de territoire hellénique ?

En Italie, le PIM est une opportunité de dépasser le sempiternel clivage Nord/Sud et annonçait à cet égard la révolution des années 1990. Les régions et les territoires concernés couvrent ainsi :

[...] L'ensemble du Mezzogiorno, les régions de la Ligurie, la Toscane, l'Ombrie et les Marches, ainsi que le versant des Apennins administrés par l'Émilie Romagne, les lagunes du Nord de l'Adriatique, la zone de Comacchio et celle de Marano Laguna. À l'exception des agglomérations de Rome, Naples, Palerme, Florence, Gènes, et des zones côtières d'urbanisation continue et d'activité touristique permanente où ne sont possibles que des interventions en matière de pêche et d'aquaculture. Le Mezzogiorno comprend la totalité du Latium. En ce qui concerne les infrastructures, sont prises en considération les zones relevant de la Caisse du Midi [...].

(CE, CES 498/88, 1989).

À l'échelle de la Campanie, ce découpage représente la possibilité de faire face aux déséquilibres de la région en valorisant le « potentiel des zones internes » (*PIM Campania*, 1988, p.15). Après l'Opération de développement Intégré en faveur de Naples, le Programme intégré méditerranéen pour la région Campanie apparaît comme une deuxième tentative de programmation intégrée dans laquelle les bases de la politique méridionale sont ici encore logiquement présentes.

²¹³ Ni l'Espagne, ni le Portugal n'en bénéficieront.

En Campanie, le Programme est lancé un an avant la réforme des fonds structurels de 1988 et occupe la même période d'exécution que le Programme opérationnel 1989-93. Les territoires concernés sont « les zones internes de la région particulièrement affectées par les handicaps naturels » (CE, 22/06/88) (*Fig.3.7, p.226*).

La zone PIM Campanie s'étend sur une superficie de 6 400 km² dont 5 700 km² de montagnes et de collines. Cette zone représente 48% de la superficie globale de la Campanie (à l'inverse du Programme opérationnel 1989-93 qui couvre l'ensemble de la région mais dont les trois quart des fonds sont destinés à l'espace métropolitain) et couvre une population de 700 000 habitants, soit 13% de la population régionale. Ce zonage se fonde notamment sur le découpage des Communautés de montagne²¹⁴ dont les finalités visent elles aussi, au début des années 1970, à concourir dans le cadre de la planification économique nationale et régionale :

[...] à l'élimination des déséquilibres de nature sociaux et économiques entre les zones de montagne et le reste du territoire national ; à la conservation des sols et à la protection de la nature à travers une série d'actions visant à doter les territoires de montagne d'infrastructures et de services publics suffisants pour permettre de meilleures conditions de vie et de constituer la base d'un développement économique approprié ; soutenir le développement économique et la valorisation de chaque type de ressources existantes ou encore promouvoir la formation culturelle et professionnelle des populations montagnardes [...]
(Loi n°1102, article 2, 1971).

En effet, les territoires des Communautés de montagne campaniennes concentrent au milieu des années 1980, de faibles taux d'industrialisation, un taux de chômage élevé ainsi que de forts taux de migration. On peut supposer que cette démarche vise à renforcer le processus de territorialisation de l'action en facilitant la réalisation des projets si ceux-ci s'inscrivent dans un zonage de type institutionnel.

Cet espace géographiquement complexe mais limité comme le prévoit l'approche intégrée, n'a donc pas tenu compte de l'agglomération de Naples et s'est borné aux espaces ruraux, même si les retombées visent en premier lieu le territoire métropolitain : « les initiatives de développement destinées en particulier pour les régions internes contribueront à une meilleure utilisation des ressources, à créer des conditions favorables pour la stabilité de la population en aidant à soulager la congestion sur les zones côtières, en particulier pour la ville de Naples » (*PIM Campania*, 1988, p.3). Cela sous-entend de nouvelles formes de politique d'aménagement du territoire et n'est pas sans rappeler une nouvelle fois les « options Cascetta » (*Fig.3.7, p.226*).

²¹⁴ La Communauté de montagne (*Comunità di montana*) a été instituée par la loi n°1102 du 3 décembre 1971 « Nouvelles normes pour le développement des montagnes ». Jusqu'en 2008, la région Campanie disposait de vingt-sept communautés de montagne. Mais la loi régionale n°20 du 11 décembre 2008 a réorganisé et réduit de vingt-sept à vingt, le nombre de ses communautés de montagne.

Les projets prévus dans le cadre du PIM amorce donc déjà la boucle des rétroactions attendues entre Europe, et ce bien avant le contexte des années 2000. On peut se demander ici si le PIM, a été un instrument pour mettre en œuvre les « options Cascetta » ? On peut au moins supposer que le Programme intégré méditerranéen, malgré ses moyens financiers limités, sert de levier programmatique et financier aux « options Cascetta » pour permettre un développement équilibré et endogène du territoire, et tenter d'éviter les effets négatifs générés par le processus de polarisation du territoire métropolitain napolitain.

Le Programme intégré méditerranéen pour la région Campanie se place donc clairement à l'interface des politiques nationale (Caisse du Midi et *Projet 80*) et régionale (« options Cascetta »).

On peut conclure ici que le PIM contribue en région Campanie, comme dans l'ensemble des territoires bénéficiaires, « à l'évolution de la rhétorique européenne autour de la notion de développement local et de valorisation de proximité » (Alliès, 1995, p.141) puisque pour la première fois, le programme territorialise ses actions, et donne la possibilité aux acteurs locaux (communes, communautés de montagne) de participer au processus.

4. LE PLAN TERRITORIAL RÉGIONAL ET LE PROGRAMME OPÉRATIONNEL : LA RENCONTRE

Le dernier volet de cette partie sur le découpage territorial campanien se consacre à la territorialisation des politiques d'aménagement du territoire depuis la réforme de la politique européenne de cohésion en 1988. Quels sont les liens entre les découpages existants aux échelles régionale/nationale et le découpage présenté par la Communauté européenne pour la Campanie ? Sont-ils différents ou identiques ? En ce sens, la territorialisation de la politique européenne de cohésion vient-elle rompre avec l'approche nationale et régionale jusque-là en vigueur ? En somme, cette idée de renouveau « européen » s'inscrit-elle en directe opposition à la politique d'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno interrompue au début des années 1990 ?

Nous questionnerons dans un premier temps le découpage proposés par les programmes opérationnels campaniens des deux premières programmations des fonds structurels 1989-93 et 1994-99. Ces découpages seront vus uniquement sous l'angle de l'attribution des fonds.

Puis, nous reviendrons plus longuement sur la programmation 2000-06 considérée par les acteurs institutionnels régionaux et nationaux comme le point de rupture des politiques d'aménagement du territoire. En effet, cette période correspond aussi à un moment d'effervescence à l'échelle régionale puisque la Campanie travaille de plain-pied à l'élaboration de son Plan Territorial.

Cette approche s'inscrit par conséquent dans une dimension comparative avec le Plan Territorial Régional campanien adopté en 2007 par la Région. En effet, il semble que le processus de territorialisation trouve sa jonction à travers la rencontre du Programme opérationnel, par le biais des Projets intégrés territoriaux (PIT) et la rédaction puis l'adoption du Plan Territorial Régional. Nous confronterons par conséquent ces deux documents.

Enfin, nous interrogerons brièvement la période actuelle 2007-13 pour savoir, si oui ou non le fruit du travail engagé précédemment à travers le PTR et le Programme opérationnel campanien 2000-06, trouve un cadre nouveau au processus de territorialisation des politiques.

4.1 La territorialisation de la politique de cohésion en région Campanie entre 1989 et 1999

La première étape de notre analyse pour interroger les filiations entre la programmation européenne réformée en 1989 et la politique méridionale s'arrête sur les deux premières périodes de programmations des fonds structurels : 1989-93 et 1994-99. Quel découpage territorial est proposé dans le cadre de la politique de cohésion réformée ? Ce zonage européen s'inscrit-il dans la continuité de celui de la politique méridionale en Campanie ?

Le rapport final d'exécution du Programme opérationnel 1989-93 (FEDER), produit par la Région Campanie (2000), affirme que la politique régionale réformée a « réintroduit la question territoriale » (*Regione Campania*, 2000). Le rapport mentionne aussi que le Programme opérationnel « a souhaité amorcer un mécanisme de développement de type endogène autocentré, basé sur la valorisation des ressources locales et soutenue par des initiatives en cours de présentation dans les stratégies générales de développement de la région » (*Regione Campania*, 2000, p.7). Est-ce que ce dernier point laisse sous-entendre que le Programme opérationnel 1989-93 s'inscrit en opposition avec une approche « exogène » qui serait liée à la politique d'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno ?

Bien qu'elle se veuille territorialisée, la première programmation 1989-93 des fonds européens s'inscrit dans la continuité de la politique méridionale. L'absence de documents de planification, qui aurait permis un meilleur ciblage des fonds structurels sur le territoire, constitue un élément fort de compréhension de l'absence d'un découpage différent.

En effet, le schéma de territorialisation des fonds structurels reste identique à celui défini par la politique méridionale, en particulier à travers les « Projets spéciaux » en faveur de l'agglomération napolitaine. Les subventions communautaires sont réparties de façon inégale entre la zone métropolitaine, qui perçoit 70% du montant total des fonds alloués à la région contre 30% pour les territoires internes pour la période de programmation 1989-93 (*PO Campania*, 1989-93). Ce schéma se répète de nouveau pour la période 1994-99 (*PO Campania*

1994-99) alors même que ce deuxième Programme opérationnel campanien réaffirme, lui aussi, la nécessité de « territorialiser » les politiques.

En somme, jusqu'en 1999, la territorialisation des politiques européennes en région Campanie, au moins sous l'angle de la répartition des fonds communautaires, correspond clairement au découpage traditionnel entre l'*osso* et la *polpa*, opérée depuis un demi-siècle par les acteurs institutionnels.

4.2 Un découpage territorial pour capter les fonds communautaires ? La programmation 2000-06

L'adoption du Programme opérationnel campanien en septembre 2000 laisse suggérer, appuyée notamment par le discours des acteurs institutionnels nationaux et régionaux, de profondes modifications dans le processus de territorialisation des actions communautaires. Peut-on alors parler ici de « rupture » ?

Lorsque le Programme opérationnel campanien est adopté en 2000, la Région Campanie ne dispose pas de son Plan Territorial Régional, encore en chantier. En revanche, le Programme opérationnel 2000-06 propose, lui, d'ores et déjà une territorialisation qui s'applique à dépasser le traditionnel découpage entre l'agglomération napolitaine et les territoires internes.

Nous pouvons observer trois étapes majeures dans le processus de territorialisation depuis les années 2000 :

- Une première phase marquée par un découpage que l'on pourrait qualifier d'« environnemental » produit par le Programme opérationnel 2000-06,
- Une seconde étape, plus poussée, correspondant aux Projets intégrés territoriaux, lancés en 2002 dans le cadre du Programme opérationnel.
- Enfin, le Plan Territorial Régional campanien a marqué la dernière étape de la territorialisation des politiques d'aménagement du territoire avec son adoption en 2007.

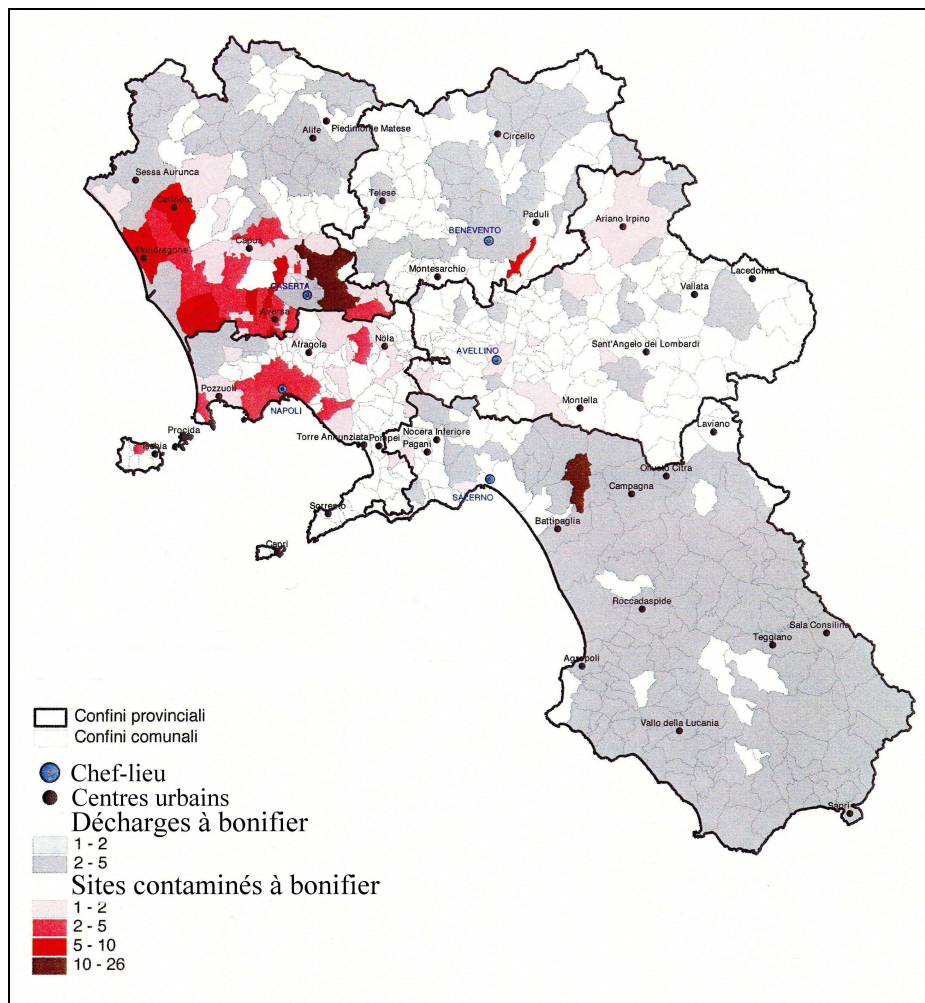
Revenons à présent en détail sur chacune de ces étapes de la territorialisation.

Sur la base du premier rapport de l'Agence régionale pour la protection de l'environnement du territoire campanien, les auteurs du Programme opérationnel s'attachent à dresser **un bilan « environnemental » général du territoire** à travers un support cartographique. Sept cartes répertorient les ressources naturelles et environnementales (réseaux hydrographiques), l'activité humaine (utilisation des sols, décharges et sites pollués) et son étalement (taux d'urbanisation), les politiques de protection paysagère des sites d'intérêt historique, archéologique, naturel et environnemental (parcs régionaux, nationaux ...) et enfin les réseaux de communication viaire

et ferroviaire (*Doc.3.4 et Encadré 3.7b, p.245*). On peut supposer ici qu'il s'agit de donner une base à l'orientation « territoriale » souhaitée pour la mise en œuvre des fonds structurels.

Doc.3.4

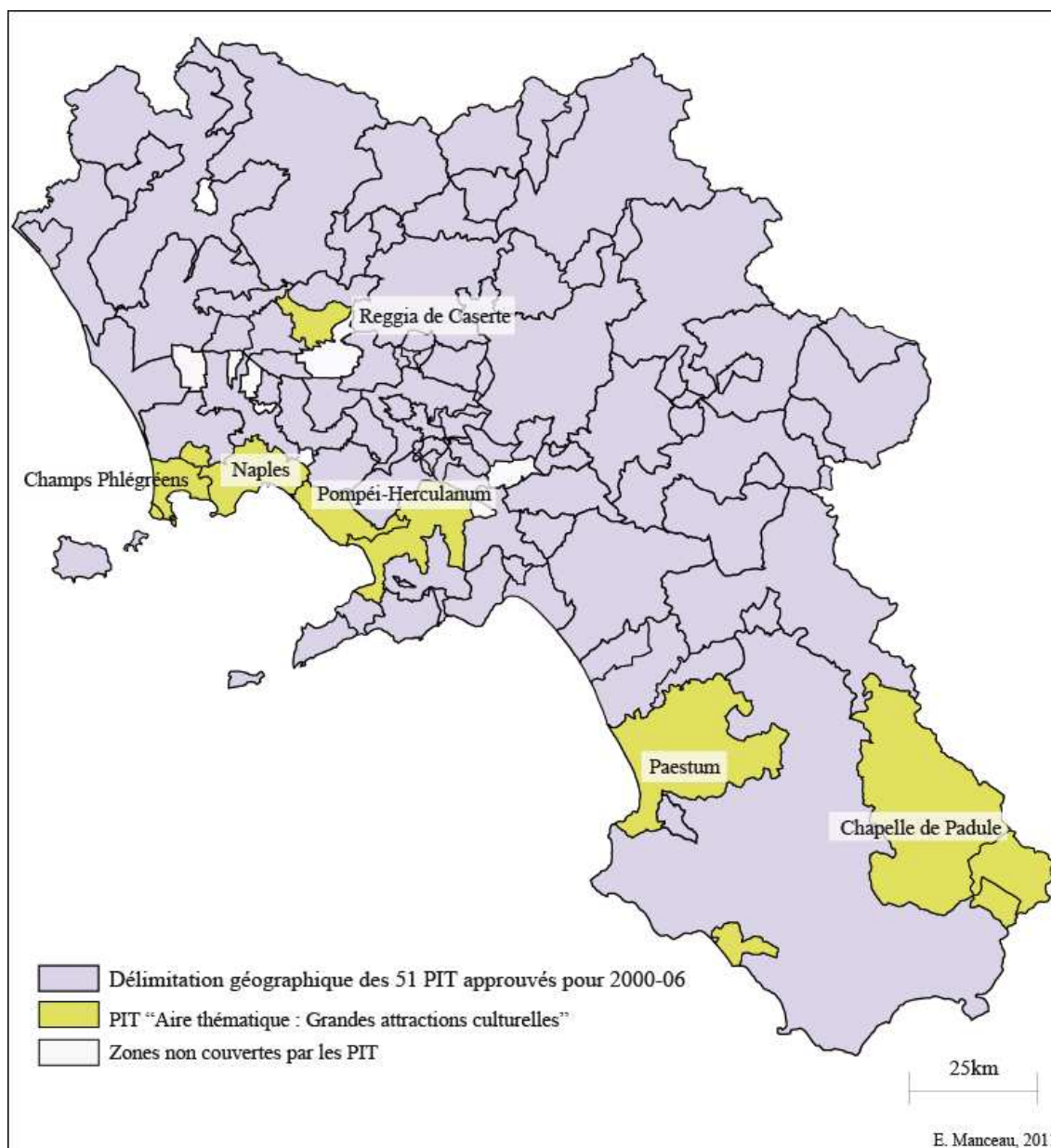
Exemple de carte proposée dans le Programme opérationnel campanien 2000-06 : Sites et décharges à bonifier en région Campanie



Source : PO Campania 2000-06, ARPAC, extrait du premier rapport environnemental.

La seconde étape est marquée par un processus de territorialisation plus poussé avec le lancement en 2002 des **Projets intégrés territoriaux (PIT)** (*Fig.3.10*). Présents dans le Programme opérationnel campanien adopté en 2000 mais non encore définis territorialement, ces projets opèrent comme un élément catalyseur du processus de territorialisation de la politique communautaire en région Campanie. Ils jouent un rôle clé dans le sens où ils activent dans le même temps, l'approche territorialisée dans le cadre de l'élaboration du Plan Territorial Régional.

Fig.3.10
Territorialisation des Projets intégrés territoriaux (PIT) en région Campanie



Source : D'après DPS, 2007, p.242 et Complément de programmation Campanie 2000-06.

Comparés par exemple aux aires de développement industriel (*Fig.3.8, p.228*), nous ne pouvons que constater ici à travers les Projets intégrés territoriaux, une montée en puissance du processus de territorialisation. En effet, si on peut estimer à 10% la couverture territoriale des aires de développement industriel, les Projets intégrés territoriaux couvrent 97,4% du territoire campanien.

D'une part, les PIT représentent 40% des fonds structurels alloués à la Campanie pour la période 2000-06 soit environ 1 712 millions d'euros. Et c'est de loin la région italienne qui

consacre le plus d'allocations pour la mise en œuvre des projets intégrés. À titre d'exemple, la région Pouilles ne leur consacre que 25% des ressources de son Programme opérationnel, la Sicile, 19%, la Calabre a engagé 15% de ses fonds dans la mise en œuvre des Projets intégrés. Enfin la Basilicate et la Sardaigne consacrent respectivement 14% et 11% à l'outil PIT.

D'autre part, ces Projets intégrés territoriaux offrent en principe une complète expérience d'une approche intégrée du territoire au niveau local/régional. Il s'agit en effet d'appuyer le développement du territoire à partir de ses spécificités. Censés être innovants dans leur conception et par les acteurs qu'ils associent, les Projets intégrés territoriaux tels qu'ils existent en Campanie se sont inscrits dans une démarche largement présente en Europe de « fabriques de territoires »²¹⁵ fondées sur le partenariat d'acteurs multiples, publics et privés, affichant des objectifs de développement économique, social et culturel (local et/ou urbain), [...] illustrant aussi la volonté de territorialisation des politiques publiques nationales et européennes d'aménagement » (Poulot, 2008, p.159) (*Encadré 3.8*).

Encadré 3.8 **Des systèmes productifs locaux (SPL) aux Projets intégrés territoriaux (PIT)**

L'exemple campanien participe d'un processus plus général en Europe en matière d'initiatives en faveur du développement local, des politiques urbaines et territoriales.

En effet au cours des années 1990 un intérêt grandissant a été accordé à ces politiques tant à l'échelle communautaire qu'à l'échelle des États membres. Des programmes communautaires comme *Urban* pour la régénération urbaine, *Leader* pour la requalification des espaces agricoles, les programmes intégrés à l'image des *contrats de quartier* ou encore les programmes négociés entre plusieurs partenaires (publics/privés) traduits par les *Pactes territoriaux* représentent autant de politiques localisées et intégrées en faveur d'un développement local du territoire (Cremaschi, 2003).

Initialement, en Italie comme en Europe, le « projet local » s'appuie notamment sur les **Systèmes Productifs Locaux (SPL)** et plus particulièrement sur la théorisation des districts industriels dans le cadre italien, ou plus exactement d'une vision dérivée de ceux-ci dans laquelle, le partenariat public/privé est un élément essentiel dans la dynamisation du processus de développement local.

Dans les pays européens, le projet local a pris une nouvelle envergure dès les années 1990 avec la multiplication d'instruments en faveur de sa réalisation. En effet, il s'agit à présent d'impliquer dans le développement des territoires les acteurs institutionnels locaux. En France, cette vision a engendré l'adoption d'une série de lois en faveur du développement local, du renforcement du partenariat et de fait, d'une nouvelle gouvernance. En Espagne, les villes disposent d'outils juridiques et financiers limités. C'est donc à travers l'outil européen, en particulier le programme *Urban* que le processus s'est matérialisé (Pasquier, Pinson, 2004, p.43).

²¹⁵ L'expression est reprise de M. Vanier, 1995, « La petite fabrique des territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 70, n°2, p.93-114.

En Italie, la loi n°179 de 1992 relative aux programmes intégrés d'intervention « *programme intégré d'intervention* » a joué comme effet de levier et plusieurs lois ont été ensuite adoptées dont celle sur les pactes territoriaux en 1995²¹⁶.

Le Pacte territorial est par définition « l'accord entre acteurs publics et privés dans le cadre d'une mise en œuvre coordonnée, afin de déterminer les interventions diverses finalisées à promouvoir le développement local dans les zones sous-développées du territoire national, en ligne avec les objectifs et les orientations définies dans le cadre communautaire de soutien approuvé avec les décisions C(94)1835 du 29 juillet 1994 par la Commission de l'Union Européenne ». Le zonage de ces pactes est notamment élaboré par le « bas », c'est-à-dire, par les Communes, les Provinces ou les Régions (Gaido, 2000, p.114).

Par exemple, en 1997, dix Pactes italiens avaient été lancés sur sélection du gouvernement italien avec comme objectif de créer environ 10 000 emplois (CE, 1999). Parmi ces Pactes territoriaux pour l'emploi, deux se situaient en région Campanie : un au nord est de Naples, l'autre dans l'Agro Nocerino Sarnese (province de Salerne). Aujourd'hui, sur le territoire de l'Agro Nocerino Sarnese, le taux de chômage affiche encore un indice de 39,6% de la moyenne nationale (<http://www.pattocomunitarioagro.it/>), ce qui nuance l'efficacité même de ce programme négocié qui réunissait pas moins de 42 partenaires.

Pour en revenir à nos Projets intégrés napolitains, les ambitions de la région Campanie dans la mise en œuvre des PIT sont effectivement importantes. Pour sa stratégie de développement, le Complément de programmation de la région Campanie « *prévoit de concentrer les interventions sur les grandes questions de développement régional, en vue d'accélérer la croissance régionale et la réduction drastique du chômage, par le biais d'une action de rééquilibrage et de renforcement des facteurs contextuels, soit en s'appuyant sur la compétitivité régionale et sur un modèle de développement durable, basée principalement sur la reconnaissance et la valorisation du potentiel endogène régional [...]* » (CdP Campania, 2005, p.41).

Il y a eu en tout 51 projets intégrés approuvés pour la période 2000-06, divisés en sept grandes « aires thématiques » : Villes, Districts industriels, Grandes attractions culturelles, Itinéraires culturels, Parcs nationaux, Parcs régionaux, Système local à vocation touristique et Système local à vocation industrielle. Là encore, le nombre de Projets intégrés en région Campanie est largement supérieur à celui des autres régions du Mezzogiorno. Avec ses 51 PIT, la région Campanie concentre ainsi un tiers des PIT (164) lancés dans l'ensemble du Mezzogiorno, quand ses régions voisines en définissent beaucoup moins : la Sicile a défini 40 PIT, Les Pouilles 10, la Sardaigne 19, la Basilicate 14 et la région Calabre 23.

L'importance du nombre de projets démontre ici encore l'intensité du processus de territorialisation engagé. Par exemple, dans le cadre de l'aire thématique dédiée aux grandes attractions culturelles (Fig.3.10, p.257), le zonage d'actions concerne aussi bien les Champs Phlégréens, la Chapelle de Padula, Naples, Paestum, Pompéi et Herculaneum que la Reggia de

²¹⁶ Voir aussi Laino et Padovani, 2000.

Caserte. Ces projets se composent d'une somme d'interventions qui appréhende le territoire comme un système. En somme, les forces locales et régionales s'appuient ici sur la politique de cohésion pour définir des territoires d'actions.

Au cœur même de ces 51 PIT, ce sont plus de 2 463 initiatives qui ont été prévues, ce qui pousse ici à l'extrême le processus de territorialisation. Cette situation a amené les pouvoirs publics pour la période de programmation 2007-13 à réduire le nombre de projets intégrés, qui sont caractérisés par un échec dans leur mise en œuvre au cours de la période de programmation 2000-06 (Chapitre 5). De nombreuses communes se trouvent impliquées dans deux voire trois ou quatre de ces projets territoriaux (*Fig.5.10, p.408*).

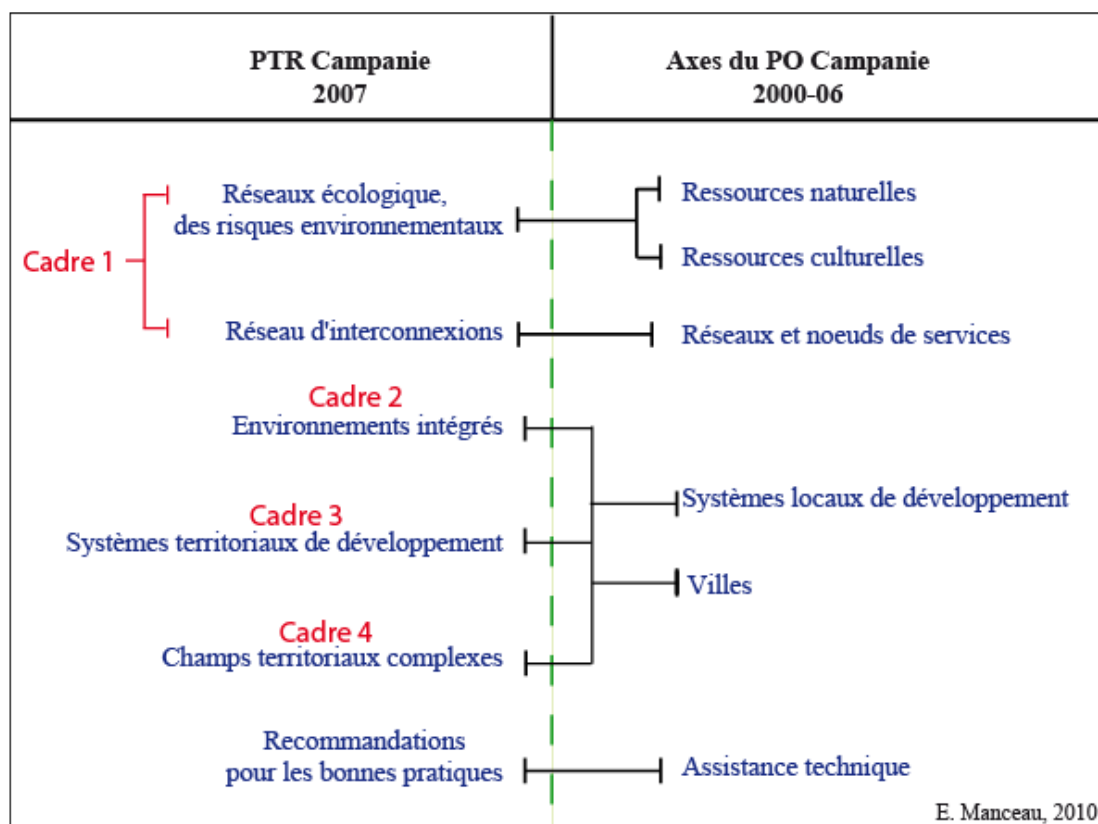
Nous pouvons ici dès lors avancer que par rapport à l'héritage des aires de développement industriel ainsi qu'aux « normes » nationales, les Projets intégrés menées sur le territoire campanien dans le cadre de la politique de cohésion accentuent le processus de territorialisation et marquent nettement une rupture depuis 2002 dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Mais, comme nous le verrons, cette rupture reste partielle en raison de l'échec flagrant dans leur réalisation.

La troisième étape après le bilan environnemental présenté dans le Programme opérationnel initial (2000) et la réalisation des Projets intégrés territoriaux est l'adoption du Plan Territorial Régional campanien. En effet, au-delà des Projets intégrés territoriaux, s'il connaît une sorte de « pic » suivi d'une certaine décrue, le processus de territorialisation est renforcé par **l'adoption du Plan Territorial Régional campanien en 2007**, dont la structure s'organise autour de cinq cadres (*Doc.3.1, p.204*), qui s'inspirent, eux-mêmes, des axes du Programme opérationnel 2000-06 (*Fig.3.11*).

C'est précisément à travers cette territorialisation, nous semble-t-il que se fait le lien avec un instrument à priori plus « sectoriel », en tout cas financier, comme l'est le Programme opérationnel de la politique de cohésion. En effet, revenons brièvement sur ces différents « cadres » du Plan régional en les confrontant aux « axes » du Programme opérationnel campanien 2000-06.

Le premier cadre, qui concerne les réseaux à la fois écologiques, des risques environnementaux et d'interconnexions (transports et logistiques), correspond grossièrement aux axes « ressources naturelles », « ressources culturelles » et « réseaux et nœuds de service » du Programme opérationnel 2000-06 campanien, là où les montants financiers ont été les plus conséquents (*Fig.3.11*).

Fig.3.11
Articulation possible entre les grands axes du Programme opérationnel et ceux du Plan territorial campanien



Le second cadre « environnements intégrés » (AI sur le *Doc.3.1, p.204*) s'attache, lui, aux investissements et aux politiques déjà présents sur le territoire campanien. Il fait référence à neuf microrégions qui reposent sur des caractéristiques naturelles, historiques et économiques.

Le troisième cadre « système territoriaux de développement », découpé en quarante-cinq systèmes, se présente comme une « mosaïque » et identifie les politiques menées sur le territoire (pactes territoriaux, districts industriels, communautés de montagne, parcs naturels, etc.) et à mener – explicitement - dans le cadre des dépenses du Programme opérationnel 2007-13.

Le quatrième cadre « champs complexes territoriaux » identifie des territoires confrontés à certaines difficultés (risques, etc.).

Ces trois derniers « cadres » du Plan régional correspondent indirectement aux axes « systèmes locaux de développement » et « Villes » du Programme opérationnel Campanien 2000-06 puisqu'ils rejoignent les actions pouvant être cofinancées par les fonds structurels. Ces actions touchent à l'industrie, l'artisanat, le tourisme, l'agriculture. Pour l'axe « Villes », les actions portent sur les fonctions productives et de services. Elles visent à améliorer l'articulation

entre les fonctions urbaines, renforcer la potentialité des centres urbains et à améliorer la qualité de vie.

Enfin, le dernier cadre concerne les « recommandations pour les bonnes pratiques » et n'est pas sans évoquer l'axe « assistance technique » du Programme opérationnel campanien.

Sans s'étendre sur l'ensemble de l'organisation du Plan Territorial Régional campanien ainsi que sur les nombreuses cartes qui le composent (18 cartes au total), il s'agit d'en analyser quelques unes, et en particulier celles liées aux « systèmes territoriaux de développement », qui illustrent nous semble-t-il la volonté de territorialiser les politiques de l'action publique voire plus et de s'appuyer sur la dimension européenne (*Fig.3.12*).

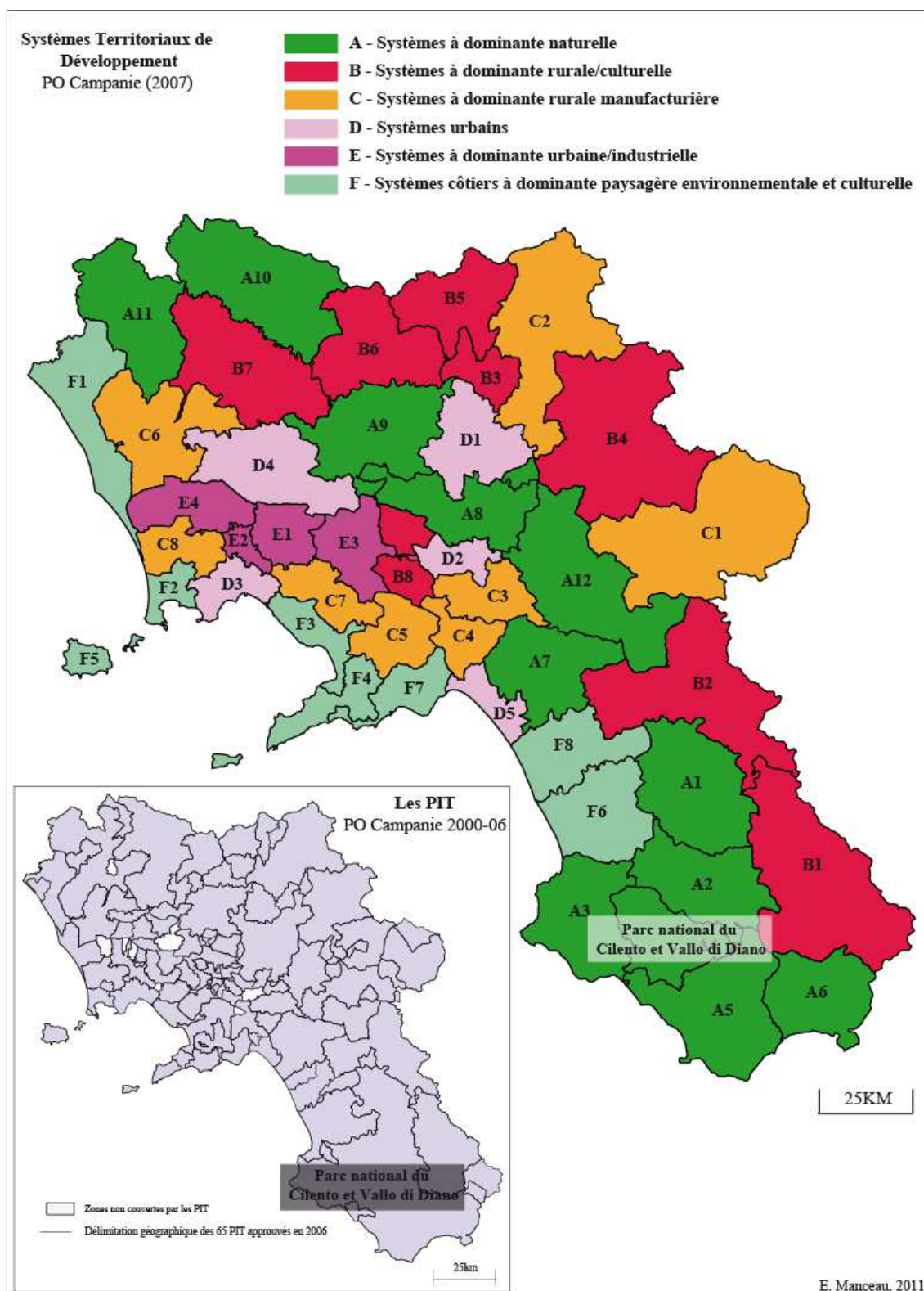
Au-delà des cartes qui dressent un état des lieux du paysage campanien, le Plan régional va proposer en effet plusieurs découpages territoriaux en fonction des « systèmes territoriaux de développement », qui visent à identifier et valoriser chaque spécificité de chaque territoire.

Dans un premier temps, ce découpage territorial propose six grands systèmes, à dominante naturelle, rurale/culturelle, rurale/manufacturière, urbaine, urbaine/industrielle et paysagère environnementale et culturelle.

Au sein même de ces systèmes, ce sont 45 sous-systèmes qui sont identifiés. Ces systèmes sont définis, en première phase, « pour encadrer les dépenses et les investissements liés au Programme opérationnel 2000-06 et de façon prospective, en cohérence avec la programmation économique « ordinaire » » (*PTR Campania*, 2005, p.113). Ce découpage s'inspire d'ailleurs en large part des Projets intégrés territoriaux du Programme opérationnel mis en place en 2002. La figure 3.12 propose ainsi de confronter le découpage proposé dans le cadre du Plan Territorial Régional et celui des Projets intégrés territoriaux déjà représenté plus haut.

Le Plan Territorial Régional souligne aussi que « les systèmes territoriaux de développement constituent une opportunité significative pour la Région Campanie d'affronter la programmation des fonds communautaires 2007-13 dans le cadre d'une planification unitaire [...] » (*PTR Campania*, 2005, p.120). En effet, la lecture des deux cartes montre clairement la concomitance du découpage. Au-delà du découpage territorial de Naples, nous pouvons prendre l'exemple du Parc national du Cilento et Vallo di Diano qui correspond dans le cadre du Plan Territorial Régional aux Systèmes à dominante naturelle et au PIT « Parc national du Cilento et Vallo di Diano ». On peut aussi signaler que le découpage territorial du parc proposé dans le Plan régional fait l'objet d'un sous-découpage en six systèmes. Nous n'entrerons pas dans le détail de ses sous-systèmes, mais nous ne pouvons que constater l'importance du processus de territorialisation engagée par la Région Campanie.

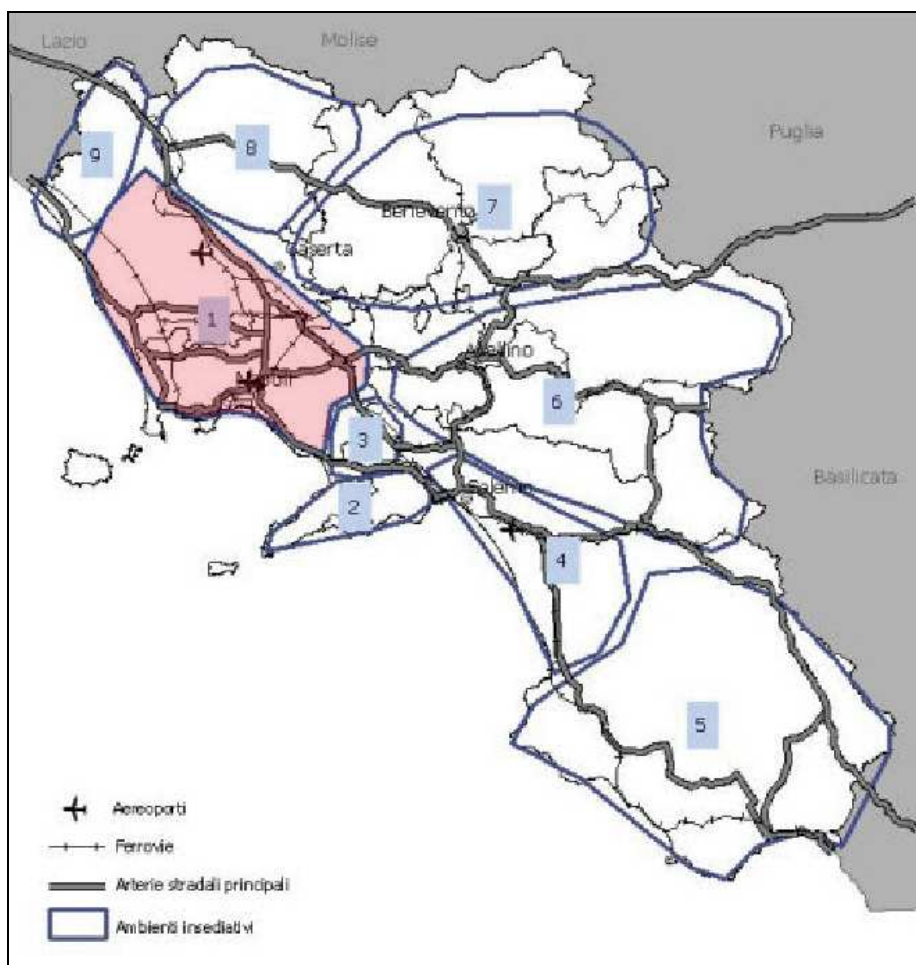
Fig.3.12
Comparaison entre les « systèmes territoriaux de développement » du Plan Territorial Régional et les « Projets intégrés territoriaux » du Programme opérationnel



Source : D'après *PTR Campania*, 2007 et *Rapporto DPS*, 2007, p.242.

Par ailleurs, les nombreuses cartes qui composent le PTR, ne sont pas seulement présentes pour territorialiser les futures actions publiques, elles sont aussi nous semble-t-il en partie destinées à capter une fraction des fonds structurels. La carte sur les « espaces environnementaux intégrés »²¹⁷ propose, par exemple, une division du territoire dans laquelle l'agglomération napolitaine appartient à un ensemble plus vaste qui comprend son arrière pays et s'étend plus largement vers la zone occidentale (*Doc.3.5*).

Doc.3.5 Les « espaces environnementaux intégrés »



Source : extrait du *PTR Campania*, 2006. Modifié E. Manceau, 2010.

²¹⁷ La notion d'« environnement intégré » est une notion floue qui évolue dans le temps. La définition adoptée ici dans notre recherche sera celle proposée par F. Dematteis lors du séminaire de Naples le 10 mars 1995 portant sur les « méthodologies d'identification » et reprise dans le cadre du Plan Territorial Régional campanien. Ainsi, l'environnement intégré correspond à « une structure de relations entre les cadres environnementaux, les matrices territoriales, les formes sociales et intégrées. Une structure qui évolue dans le temps et dans l'espace, qui suppose l'effacement des frontières floues et mouvantes, et qui se présente comme un noyau identitaire ouvert à différents parcours, déterminés par les conditions du contexte et des stratégies des entités locales et supra locales » (Extrait du *PTR Campania*, 2007, p.79). Ici encore, nous constatons l'existence d'interaction entre la sphère universitaire et la sphère opérationnelle des politiques d'aménagement du territoire.

Le découpage opéré par les acteurs institutionnels pour ce territoire résulte, selon le Plan régional, de la forte pression de l'agglomération napolitaine sur son arrière pays direct et de l'existence d'une « dichotomie et incommunicabilité entre les axes territoriaux et économiques » (*PTR Campania*, 2008, p.171). Il s'inscrit dans un découpage plus large, celui de « micro région en transformation » (*PTR Campania*, 2008). Tout en restant nuancé, nous pouvons supposer qu'il n'a guère de sens autre que de faire de cette aire un réceptacle des fonds.

À l'appui de cette thèse, le Plan Territorial Régional, lui-même, souligne que « le PTR doit être en raccord avec la programmation des fonds structurels afin de contribuer à leur territorialisation » (*PTR Campania*, 2008, p16). En somme, on peut supposer que l'objectif visé d'un tel découpage est d'arriver à obtenir un ensemble homogène et assez « large » du territoire pour capter commodément les fonds ainsi que de décongestionner l'agglomération napolitaine.

En outre, ce découpage permet aussi de répandre les fonds communautaires au-delà des limites de la métropole napolitaine, qui a toujours été favorisée en raison de l'importance de sa population. Sur le fond, on peut douter du fait que ce territoire « 1 », représenté sur le document 3.5, qui comprend 123 communes et se désigne comme l'environnement intégré intitulé « la plaine campanienne » constitue réellement aujourd'hui une « région homogène » ? Par conséquent, l'articulation territorialisation/programmation pose également un problème²¹⁸.

4.3 Quelques éclairages sur la programmation 2007-13 : l'apogée ?

Si la programmation 2000-06, traduite par l'élaboration du PTR et la cartographie qui s'y rattache, se présente à la fois comme un partenariat Europe/Région et comme le moyen de structurer les politiques d'aménagement du territoire en région Campanie, on assiste en revanche à un retournement dans l'approche faite des fonds structurels pour la période de programmation 2007-13. Ce retournement, selon les acteurs institutionnels, va « servir » désormais la politique d'aménagement du territoire en Campanie plutôt que l'inverse. Pour reprendre S. Volpe et D. Smarazzo :

[...]En ce qui concerne la première phase, le PTR a accueilli les impulsions qui venaient de la programmation communautaire des fonds structurels. Pour la nouvelle phase, c'est exactement le contraire. Le PTR a été abordé par les communes comme un instrument de territorialisation [...].

(S. Volpe, D. Smarazzo, entretien janvier 2007).

²¹⁸ On peut aussi être étonné de la place prise par les termes géomorphologiques : « plaine » dans ces découpages. Effet de mode environnemental ?

En somme, il s'opèrerait aujourd'hui un renversement entre programmation et territorialisation des politiques d'aménagement du territoire. Le Plan Territorial Régional campanien apparaît, pour reprendre Simonetta Volpe comme « le médiateur entre les politiques de transformation territoriale et les politiques de développement économique » de la région Campanie, telles que celles du Programme opérationnel. Il est trop tôt pour valider cette affirmation. Mais, le fait est que le territoire endosse aussi et surtout le rôle de garant de la pérennisation des fonds structurels entre les deux programmations, structurant désormais le territoire campanien.

À l'échelle de la Campanie, la programmation 2007-13 tente de proposer un découpage nouveau par rapport à la traditionnelle répartition entre l'agglomération napolitaine et le reste de la région Campanie. Le Programme opérationnel 2007-13 souligne encore une fois la nécessité de prendre en compte les spécificités territoriales, cette fois-ci réclamées par les stratégies de Lisbonne et Göteborg (Chapitre 4). Le découpage de la programmation 2007-13 présente une typologie des territoires bénéficiaires du FEDER (*Tab.3.2*) étonnement détaillée. Le vocabulaire paysager (Iles, Montagnes ...) toujours présent, cède ici souvent la place à des repères plus classiques : « agglomération », « rural » et « faible densité ».

Tab.3.2
Typologie des territoires bénéficiaires du FEDER en Campanie pour la période 2007-13

Catégorie	Montants alloués	% du total
Agglomération urbaine	2 234 125 000	65,1
Zone de montagne	383 375 000	11,2
Iles	62 625 000	1,8
Zone à faible densité démographique	265 125 000	7,7
Zones rurales (diverses des zones de montagnes, des îles et des territoires à faible densité démographique)	411 000 000	12
Zone de coopération interrégionale	49 897 599	1,5
Zone non pertinente	26 250 000	0,8
Total	3 432 397 599	100

Source : *PO Campania*, 2007, p.138.

Cependant, encore une fois, ce nouveau découpage pérennise le modèle dual entre Naples et son arrière pays. En effet, si l'on constate un rééquilibrage partiel, l'agglomération napolitaine reste privilégiée par rapport aux territoires internes puisque 65,1% du FEDER (2 234 125 000 euros) sont destinés à l'agglomération urbaine (pour 70% auparavant) et le reste des fonds se répartie entre les îles, les zones de montagnes ainsi que les zones rurales. Sans préjuger ici du bien fondé

ou non de cette répartition, la répartition ne modifie donc en rien l'approche territoriale des politiques d'aménagement du territoire en Campanie.

En ce qui concerne les Projets intégrés territoriaux, pour cette période de programmation, ceux-ci ne semblent pas être reconduits, au moins dans leur forme initiale. Le Programme opérationnel campanien 2007-13 parle en effet des PIT comme un héritage de la programmation devant être redéfini à travers par exemple les Accords de réciprocité (PO Campania 2007-13, p.116).

Au terme de cette partie, le rapport entre l'intervention européenne et la démarche régionale en matière de territorialisation des politiques d'aménagement apparaît comme étroit mais ambigu.

Si dans un premier temps, la territorialisation des politiques communautaires s'inscrit dans la lignée des politiques menées par le niveau national et en particulier celle de la Caisse du Midi, avec le processus de décentralisation qui basculent les compétences vers la Région, la politique de cohésion européenne et son zonage qui repose sur le seuil d'un PIB de 75% de la moyenne communautaire, deviennent la référence pour les politiques d'aménagement en région Campanie à partir des années 1990. Puis s'opère au début des années 2000, un double changement dans le processus de territorialisation marqué dès 2002 par les Projets intégrés territoriaux soutenus par les fonds structurels qui sont lancés et viennent découper le territoire à une échelle fine, le local et l'adoption du Plan Territorial Régional en 2007. Ce dernier devient l'instrument de territorialisation des fonds structurels. Ici encore le mécanisme à double sens du processus d'européanisation des politiques d'aménagement est fortement présent.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

L'objectif de ce troisième chapitre visait à interroger l'aménagement du territoire en termes d'approche territoriale fondée par les acteurs institutionnels, en tant que rupture ou héritage, partant des années 1950, période de lancement de la politique méridionale jusqu'à la programmation actuelle des fonds structurels. Plusieurs éléments se sont dégagés de notre analyse :

La première porte sur le fait que le processus de territorialisation n'est pas récent et qu'il repose sur de nombreuses tentatives à la fois régionale, nationale et européenne, de sorte qu'il est très difficile de repérer un initiateur. En effet, si le Mezzogiorno officiel sert longtemps de référence au découpage du territoire pour les politiques européennes, le zonage européen qui concerne désormais aussi bien le Nord que le Sud italien à travers les objectifs 1 et 2 succède à la fin du zonage officiel national en 1992. Mais plus récemment, le gouvernement italien propose un nouveau zonage de ses aires déprimées plus large que celui de la politique de cohésion qui, comme nous l'avons vu, tend à se restreindre au fil des programmations.

Cette évolution montre également une territorialisation des politiques qui s'est européanisée au fil du temps. Nous pouvons toutefois nous interroger sur la création du Fonds pour les aires sous-utilisées (FAS) qui vient bouleverser le zonage européen pour retomber dans un découpage plus classique, celui du vieux Mezzogiorno officiel.

La seconde remarque porte sur la mise en œuvre même de la politique de cohésion pour la période de programmation 2000-06. En effet, pour certains auteurs jusqu'à la troisième période de programmation des fonds structurels, les spécificités territoriales ne sont pas prises en compte. Les Cadres Communautaires d'Appui se distinguent en fonction des régions appartenant aux objectifs 1 ou 2. Et au sein même des programmes opérationnels, les axes de répartitions des fonds structurels (ressources naturelles, transports, ressources humaines ...) sont souvent les mêmes quelque soit la région du Mezzogiorno. Or les régions de Calabre et des Pouilles ne rencontrent pas les mêmes difficultés que la région napolitaine. Dans cette vision des choses, ce ne serait qu'à partir de 2002, à travers les Projets intégrés territoriaux, que s'affirmerait la réalisation d'une politique territorialisée, largement emphatisée par les acteurs institutionnels.

Effectivement, comparés aux aires de développement industriel ou encore aux « Projets spéciaux » de la politique méridionale, on assiste bien à travers les Projets intégrés à une « inflation » du processus de territorialisation en Campanie. Les Projets intégrés, même s'ils ne sont pas récents dans leur conception, viennent rompre, par leur importance, avec les politiques

d'aménagement du territoire menées jusque-là. En cela, nous pouvons affirmer d'une réelle rupture en matière de territorialisation des politiques à la fois dans le découpage territorial réalisé mais aussi dans son intensité. Le découpage du Parc du Cilento évoqué plus haut en est un bon exemple. Découper une première fois dans le cadre d'un Projet intégré territorial, il sera de nouveau redécouper en sous-systèmes dans le cadre du Plan Territorial Régional.

Enfin, dans le cadre du programme 2007-13, si le découpage régional campanien ne révèle aucune révolution, nous pouvons toutefois entrevoir l'esquisse d'un changement plus large avec un Cadre Communautaire d'Appui italien qui prend désormais le territoire italien dans son ensemble. Toutefois, il faut nuancer cette nouvelle approche. En effet, le premier rôle de l'Europe avant de structurer les politiques d'aménagement du territoire campanien a été de servir de levier aux politiques d'aménagement du territoire nationale et régionale, dont le caractère a souvent été jusqu'en 1990 « épisodique et occasionnel » (Baldeschi, 2002, p.105) alors même que celles-ci ont souvent desservi le territoire.

Or, avant la réforme des fonds structurels, l'intervention européenne semble revêtir un caractère dichotomique :

D'un côté, elle s'inscrit logiquement dans les grandes lignes sectorielles de la politique d'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno, ainsi que dans les propositions de planification faites par la région Campanie dès le début des années 1970.

De l'autre, elle propose très tôt une approche territorialisée de l'action publique en matière d'aménagement du territoire. Cette approche se présente comme une alternative à la dimension sectorielle, qui peut être analysée comme une clé de compréhension des difficultés rencontrées par les politiques d'aménagement du territoire en région Campanie tout au long de la seconde moitié du 20^{ème} siècle.

CHAPITRE 4.

LES THÉMATIQUES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. LISBONNE ET GÖTEBORG : DE NOUVELLES RÉFÉRENCES ?

Après avoir interrogé la « rupture » sous l'angle de la territorialisation, nous allons maintenant la questionner du point de vue des thématiques des politiques d'aménagement du territoire. Il s'agit précisément d'explorer les « contenus » des politiques d'aménagement menées en région Campanie depuis le lancement de l'intervention extraordinaire en 1950. Ces contenus, nous les connaissons puisque nous les mentionnons depuis le début de notre analyse. Sans être exhaustif, ils correspondent aux infrastructures de transports, à l'agriculture, à la protection et à la valorisation du paysage, au tourisme, à l'innovation et à l'industrie. Quelle place occupent aujourd'hui ces thématiques dans les politiques d'aménagement du territoire en Campanie ? Ont-elles la même importance pour les pouvoirs publics au cours du temps ? Sont-elles marquées par une rupture ? Nous reviendrons en détail sur chacune d'elles et interrogerons leur évolution et la place qu'elles occupent au sein des différentes politiques d'aménagement du territoire menées en Campanie à travers leur sémantique et l'importance accordée des masses financières.

Notre point de départ est à nouveau la situation actuelle, entendue cette fois depuis l'adoption et surtout la mise en pratique des stratégies de Lisbonne (2000) et Göteborg (2001). En effet, dorénavant ces deux stratégies donnent le « la » des politiques publiques, dans un cadre plus large, celui de la mondialisation. Elles nous semblent, en conséquence, pertinentes comme point de référence.

« Compétitivité », « innovation », « attractivité » ou « durabilité » sont autant de termes qui caractérisent ce que se veulent être aujourd'hui la politique de cohésion européenne et les politiques d'aménagement du territoire en Europe (Picciotto, 2005, Taulelle, Morel, 2006). Toutefois, en Italie comme ailleurs, dans le domaine des politiques de développement territorial ces notions ne sont pas récentes (Taulelle, Tallec, 2008). Mais elles ont pour particularité de s'inscrire désormais dans les orientations actuelles du développement de l'Union européenne au travers des stratégies de Lisbonne et Göteborg, renouvelées par la stratégie « Europe 2020 » en mars 2010. Ces orientations stratégiques européennes « représentent aussi et surtout un

changement fondamental dans les manières de penser, de produire, de s'organiser [...]. Les stratégies territoriales doivent donc être complètement revues » (Fache, Gobin, 2008, p.1). Dans ce cadre général, les nouvelles orientations européennes marquent-elles un retournement ? En effet, aux échelles nationales et régionales, la « compétitivité des territoires », l'« innovation » ou encore l'« environnement » existent déjà avant l'adoption des stratégies de Lisbonne et Göteborg. Ce constat renvoie à une autre question, celle de l'intensité de l'usage fait de ces contenus. En effet, si les thématiques sont les mêmes, la rupture se caractérise-t-elle par l'intensité de l'utilisation faite de ces contenus ? Pour tenter d'apporter des éléments de réponse, il est donc nécessaire ici de dépasser la question de la seule présence ex-ante des stratégies de Lisbonne et Göteborg dans les politiques d'aménagement du territoire en Campanie. Nous élargirons ainsi notre champ d'analyse à la façon dont ces thématiques sont prises en compte par les acteurs institutionnels du local à l'Europe. Avant d'entrer plus avant dans ces questionnements, replaçons le débat et rappelons le contexte dans lequel nous choisissons de nous inscrire.

« Fruit d'un compromis entre l'approche libérale de Tony Blair et le volontarisme social de Lionel Jospin » (Ricard, De Bresson, *Le Monde*, 8/11/04, p.6), la stratégie de Lisbonne est adoptée par le Conseil européen des 23 et 24 mars 2000 avec pour but d'ici 2010 de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (Conseil européen, 2000)²¹⁹.

Absente des conclusions du Conseil de Lisbonne, la dimension environnementale, qui n'est cependant pas nouvelle²²⁰, est ajoutée à l'aspect économique lors du Conseil européen de Göteborg les 15 et 16 juin 2001. Le Conseil souligne que « le développement durable [...] est un objectif fondamental assigné par les Traités. Il implique que les politiques économiques, sociales et environnementales soient abordées dans un esprit de synergie » (Conseil européen, 2001).

²¹⁹ Pour réaliser ses objectifs, l'Union européenne propose une série de 42 indicateurs de mesures (PIB par hab., dette publique, dépenses en Recherche et Développement, taux de chômage de longue durée, émissions de gaz à effet de serre, transport, déchets municipaux, etc.) chargée d'évaluer la réussite des stratégies mises en place. À mi-parcours, les premiers résultats affichés par ces indicateurs n'ont pas été satisfaisants (Rapports Sapir, 2003, Kok, 2004).

²²⁰ On retrouve cette dimension dans le cadre du Traité de Maastricht (1992) puis dans celui d'Amsterdam (1997), qui souligne notamment dans son article 2 « l'importance d'un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, [...] un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, [...] ». La protection de l'environnement devient donc un élément fondamental des politiques de l'Union européenne. Cette volonté est réaffirmée en 1998 lors du Conseil européen de Cardiff qui suggère d'intégrer les questions environnementales dans toutes les politiques communautaires (CEIS, 2006).

Ces orientations dites « nouvelles » en faveur de l' « économie de la connaissance », de la « compétitivité », de la préservation de l'environnement concernant directement nos problématiques liées au processus de requalification de la friche de Bagnoli et au projet de métro régional, qui intègrent déjà ces principes avant même leur adoption au niveau européen.

En 2005, les stratégies sont recentrées encore davantage sur la croissance économique et l'emploi²²¹. Il est aussi décidé, point majeur, d'impliquer davantage les politiques européennes, elles-mêmes, en particulier la politique de cohésion. Pour répondre à ce défi, un nouveau pas est franchi lors du Conseil européen de décembre 2005, qui concerne cette fois directement celle-ci, avec l'intégration du principe d'*earmarking* (« à l'écoute du marché ») ou « fléchage de Lisbonne ». Ce principe est inséré dans le règlement des fonds structurels pour la politique de cohésion 2007-13. Le « fléchage » vise à ce que 60 % des fonds communautaires des régions dites de « convergence » et 75% des fonds programmés dans les régions dites de « compétitivité régionale et emploi » contribuent à la mise en œuvre des stratégies de Lisbonne et Göteborg. Dans le même temps, si les zonages demeurent pour les régions de « convergence », ils sont supprimés pour les régions de « compétitivité ».

Depuis mars 2010, les stratégies de Lisbonne et Göteborg sont réitérées et en partie reformulées par la stratégie « Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive »²²².

²²¹ « Les performances de l'Europe se sont écartées de celles de ses concurrents ailleurs dans le monde. Leur productivité a augmenté plus rapidement et ils ont davantage investi dans la recherche et le développement. Il nous reste encore à mettre en place les structures nécessaires à une meilleure anticipation et une meilleure gestion du changement au sein de nos économies et de nos sociétés. En outre, il nous faut forger une conception de la société pouvant intégrer aussi bien les populations vieillissantes que les jeunes générations, notamment dans la perspective du développement de notre main-d'œuvre, domaine dans lequel la dynamique actuelle compromet à la fois la croissance à long terme et la cohésion sociale [...] » (Conseil Européen, 2005, p.4).

²²² Cette stratégie est née du Conseil européen informel du 11 février 2010. Dans la lignée des deux précédentes, elle vise à « concilier l'amélioration des indicateurs en matière de croissance, d'emploi et de protection de l'environnement tout en restaurant la compétitivité de l'Europe au niveau mondial ». Plus précisément, elle vise cinq objectifs majeurs : un taux d'emploi qui doit passer de 69 % pour la population âgée de 20 à 64 ans à au moins 75 %, notamment par une plus grande participation des femmes, des travailleurs âgés et une meilleure intégration des migrants dans la main-d'œuvre ; un investissement de 3% du PIB dans la recherche et le développement associé à un nouvel indicateur qui refléterait l'intensité de la R&D et de l'innovation ; la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990, faire passer la part des sources d'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie à 20 % et accroître de 20 % notre efficacité énergétique. Ce sont les objectifs dits « 20/20/20 » ; l'objectif en matière de réussite scolaire doit permettre de régler : le problème de l'abandon scolaire dont le taux, qui est actuellement de 15 %, doit être ramené à 10 % et d'augmenter la part de la population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus universitaire, de 31 % à au moins 40 % en 2020 ; réduction du taux de pauvreté : le nombre d'Européens vivant en dessous des seuils de pauvreté nationaux doit être réduit de 25 % afin de permettre à 20 millions de personnes de sortir de cette situation » (Commission européenne, mars 2010 (1) et Conseil européen, 2010).

Cette dernière décennie affiche donc distinctement la volonté de l'Europe à s'inscrire dans un modèle de « compétitivité » et de « durabilité », dont on peut supposer que les orientations ont un impact significatif en matière de contenu des politiques engagées puisqu'il s'agit à présent de financer en priorité des « actions innovantes ». Les projets doivent aussi désormais répondre à ces stratégies pour espérer bénéficier des fonds structurels. Pour reprendre David Duval, chargé de mission au sein de l'équipe « Développement régional et politiques européennes » à la Datar, à propos de l'esprit même de l'action des fonds structurels notamment pour les régions de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » :

*[...] Les **porteurs de projets** doivent donc bien comprendre cette nouvelle donne qui s'articule autour de l'**innovation**, la **recherche**, les **énergies renouvelables**, ainsi que la **formation et l'emploi**.*

(D., Duval, 2007).

Ces orientations, si elles impliquent un changement profond pour les régions dites de « compétitivité », au moins dans l'obligation qu'elles ont d'accentuer leurs dépenses sur l'innovation, la recherche ou les énergies renouvelables, ont-elles le même impact pour les régions de « convergence », en particulier en Campanie ?

Par définition, elles sont moins concernées puisque l'« earmarking » y est plus faible et qu'elles conservent leur zonage. Mais l'enjeu des stratégies de Lisbonne et Göteborg y est fort. En effet, répondre positivement aux indicateurs de Lisbonne et Göteborg est un gage de pérennisation des aides communautaires dans un contexte où la diminution des ressources se pose à chaque fois comme une épée de Damoclès pour la région campanienne et d'autres régions européennes. Dans ce cadre, comment la Campanie envisage-t-elle ces nouvelles orientations ? Ce modèle proposé par l'Europe qui porte en priorité des projets de types « immatériels » vient-il rompre complètement avec le vieux modèle de la Caisse du Midi, dont les projets portent en priorité sur des infrastructures lourdes (routes, rails, etc.) mais aussi beaucoup sur des aides aux entreprises ? Cette nouvelle approche proposée par l'Europe va-t-elle participer au processus d'eupéanisation des politiques d'aménagement du territoire ?

Pour tenter d'apporter quelques éclaircissements, notre approche toujours diachronique, pose la question des intemporalités de l'aménagement du territoire en Campanie. Dans ce cadre, la politique méridionale sera d'abord confrontée aux thématiques portées par la Communauté européenne sur le territoire campanien (interventions sectorielles, Opération Intégrée en faveur de Naples et Programme intégré méditerranéen) (1959-93). Puis dans un deuxième temps, nous questionnerons le contenu des politiques de développement territorial dans un passé plus proche, celui de la réforme des fonds structurels de 1988 et des périodes de programmation

1989-93 et 1994-99. Enfin, nous finirons sur la période écoulée 2000-06 et celle actuelle 2007-13.

Pour la période 2000-13, nous comparerons aussi l'intégration, en région Campanie, des stratégies de Lisbonne et Göteborg avec une région d'objectif « compétitivité », l'Île-de-France en « zoomant » sur le département de Seine-Saint-Denis. En effet, la Seine-Saint-Denis est un cas intéressant puisque ce département, au-delà de son appartenance à une région riche, affiche des indicateurs en matière de chômage ou de PIB par habitant proches de ceux présents en région Campanie. En matière de requalification des friches, ce territoire francilien est aussi doté d'un patrimoine industriel riche comme en Campanie, avec l'ex-aire industrielle de Bagnoli. Bien sûr, ce détour est aussi utile car le département dionysien, classé en région de « compétitivité » est plus fortement soumis aux stratégies de Lisbonne et Göteborg. Il s'agit donc de comprendre comment ces deux territoires vont inscrire les stratégies dans leurs actions de requalification.

Par conséquent, le fil directeur de ce chapitre s'interroge sur les impacts et en même temps les origines des stratégies de Lisbonne et Göteborg. En effet, comme pour le processus de territorialisation, les thématiques liées aux politiques d'aménagement du territoire ne se nourrissent-elles pas à la fois des orientations proposées par les politiques régionale/nationale et européennes ? Existe-t-il ici aussi des boucles de rétroaction ? Nous pouvons en effet nous poser la question. Danuta Hübner, ancienne Commissaire à la politique de cohésion européenne, évoquait en 2004 la nécessité d'une « régionalisation de la stratégie de Lisbonne ». Pour ce faire, il s'agissait de « décliner les plans d'action nationaux en stratégies nationales de développement régional » (Hübner, 2004). Mais les actions nationales et régionales ne se sont-elles pas déjà intéressées à ces thématiques présentes dans Lisbonne et Göteborg ? Ce dernier point nous renvoie encore une fois à l'idée de continuité ou de rupture des politiques d'aménagement du territoire campanien.

Enfin, en raison du thème traité : les contenus, ce chapitre présente sous de nombreux aspects un caractère d'« inventaire », de « catalogue » qui doit être pleinement assumé. En effet, extraire les grandes orientations des différentes politiques menées, retracer le fil des continuités entre l'actuel et le passé, nous permet de mieux saisir l'existence ou non de boucles de rétroaction.

1. LES INTEMPORELS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. QUELS CONTENUS ? (1950-1993)²²³

Dans un premier temps, laissons un instant les stratégies de Lisbonne et Göteborg en arrière plan pour revenir sur des politiques antérieures régionales/nationales et européennes. Il s'agit en effet de confronter le contenu des politiques nationales (intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno, *Projet 80*) et régionales (« options Cascetta » ...) aux actions « européennes » (toujours synonymes ici de la chaîne d'acteurs Europe/État/Région), en revenant sur deux opérations majeures : l'Opération Intégrée en faveur de Naples (OIN) et le Programme intégré méditerranéen (PIM). L'objectif vise à afficher les grandes orientations choisies par les pouvoirs publics du local à l'Europe depuis les années 1950 jusqu'à la réforme des fonds structurels (1988) et la fin de la politique méridionale (1993), de façon à interroger à la fois l'existence de filiations avec les politiques actuelles mais aussi le processus d'européanisation et son ancienneté.

1.1 Les « contenus » de la politique méridionale en région Campanie

De 1975 à 1988, les politiques nationales d'aménagement du territoire, qui poursuivent le développement économique et la réduction des inégalités spatiales de leur territoire, sont le socle sur lequel la Communauté européenne adosse son action.

En région Campanie comme dans l'ensemble du Sud, l'intervention extraordinaire publique vise dans un premier temps, comme nous le savons, la réforme agraire (bonification des terres, aménagement des bassins de montagne, etc.). Mais la politique méridionale finance aussi des grands travaux d'infrastructures, éligibles au FEDER et présents plus tard dans le cadre de la politique de cohésion.

Le tableau 4.1²²⁴, qui présente la répartition en pourcentage des financements de la Caisse du Midi en région Campanie et par provinces sur la période 1957-85, montre ainsi l'importance des fonds alloués à certaines thématiques infrastructurelles telles que les aqueducs et le tout-à-l'égout (plus de 20% pour Naples et 42% pour Bénévent). Une large part des financements concerne aussi l'agriculture (23% pour Avellino) que l'on retrouve dans le cadre du Programme intégré méditerranéen 1988-92 et dans une moindre mesure le Programme opérationnel 1989-93. Mais les fonds s'inscrivent essentiellement dans le cadre des « Projets spéciaux » (*Chapitre 3, p.214-216*). Ces projets de type intégré englobent à la fois le désenclavement, la dépollution et la valorisation des sites. Dans ce cadre, près de 50% des fonds destinés à la Campanie sont

²²³ Voir Annexe : Tableau chronologique, p.454 et Fig.3, p.26.

²²⁴ Ce tableau ne prend pas en compte les aides aux entreprises.

orientés sur ces projets et le « Projet spécial » de la province de Naples, axé notamment sur la dépollution du Golfe de Naples, est celui dont les fonds sont les plus importants (62%), nous y reviendrons. C'est là un fait marquant, puisque dans le cadre de la politique de cohésion, 40% des fonds européens pour la période 2000-06 sont alloués aux Projets intégrés territoriaux (PIT). Ce premier constat nuance une nouvelle fois la rupture et renforce ici les liens entre les politiques passées et présentes.

Tab.4.1
Répartition des financements de la « Caisse du Midi » en région Campanie (1957-85) (en %)

Thématiques	Campanie	Naples	Caserte	Salerne	Avellino	Bénévent
Aqueducs et tout-à-l'égout	21,58	16,87	14,71	24,47	25,16	42,25
Viabilité	6,79	4,99	2,24	11,25	10,46	15,17
Hôpitaux	1,83	2,12	1,09	2,52	1,84	1,59
Interventions touristiques	2,73	3,98	0,75	3,13	2,49	1,93
Formation professionnelle	0,57	0,31	0,59	0,33	0,08	0,05
Écoles	0,78	0,12	0,49	1,44	2,17	1,39
Implantations sportives	0,39	0,02	0,12	1,24	0,74	0,77
Opérations pour les zones touchées par le tremblement de terre	1,48	-	-	-	3,69	12,73
Ouvrages portuaires	1,01	1,07	-	3,29	-	-
Total opérations civiles	37,21	29,52	22,27	49	46,66	75,9
Bonifications montagnes	1,12	-	-	0,48	4,98	6,24
Bassins de montagnes	0,68	0,28	0,49	0,77	2,75	0,84
Bonifications intégrales	8,22	0,34	24,52	8,37	15,96	5,07
Total Agriculture	10,03	0,62	25,02	9,63	23,69	12,16
Infrastructures industrielles	6,42	8,06	5,85	6,06	8,95	0,13
Projets spéciaux	46,32	61,78	46,84	35,29	20,68	11,80
Total	100 (5 250 597 402 L.)	100 (2 156 965 26 9 L.)	100 (968 342 506 L.)	100 (916 662 727 L.)	100 (511 198 69 5 L.)	100 (465 200 4 43 L.)

Source : Fralliciardi, Mautone, Montesano, 1986, p.44-66.

* Financements versés les plus importants.

À l'échelle de l'Europe, la Communauté européenne, sans prérogatives, dans le respect du principe d'additionnalité et avec comme instrument le FEDER, soutient les orientations prises par les gouvernements nationaux (Tab.4.2). Ce soutien européen constitue une manne financière restreinte (Chapitre 1) qui trouve rapidement ses limites en raison de nombreux projets qui connaissent d'importants retards de réalisation ou qui restent simplement sur le papier.

Le tableau 4.2, qui présente le soutien de la Communauté européenne aux projets d'infrastructures nationaux en matière d'activités productives, de transports, d'énergie, de réseaux hydrauliques et d'environnement, montre :

D'une part que l'Italie se distingue par son « poids » en Europe (avant l'entrée de la Grèce, l'Espagne et le Portugal) ;

D'autre part, que les thématiques s'opèrent, sans tenir compte de l'« agriculture » qui n'est pas soutenue par le FEDER, sur les mêmes grands équilibres que si nous considérons les bilans d'ensemble de la Caisse du Midi (*Tab.4.1*).

Tab.4.2
Répartition en % par États-membres des projets d'infrastructures financés par le FEDER (1975-87)²²⁵

États Membres	Activités productives	Transports	Énergie	Réseaux hydrauliques	Environnement
EUR12	100 (1 493)	100 (6 818)	100 (2 391)	100 (3 260)	100 (254)
Belgique	1,8	0,2	0,1	1,1	3,9
Danemark	0,7	0,9	1,2	0,2	0,3
Allemagne	9,5	0,7	0,9	1,8	2,9
Grèce	2,4	7,6	23	8,9	0,4
Espagne	0	12,5	5,8	7,9	1,3
France	2,5	16,2	16,2	1,9	3,8
Irlande	1	3,9	0,3	6,6	4,5
Italie	57,1	26,6	25,27	68,2	52,6
Luxembourg	0,2	0,1	0	0	-
Pays-Bas	0,7	2,3	-	0	-
Portugal	0,8	5,2	5,8	4,9	1,7
Royaume-Uni	22,8	23,31	11,1	18,9	28,2

Source: *Commission of the European Communities, ERDF*, 1989, p.88.

Qu'ils se fondent sur une approche sectorielle ou intégrée, les grands axes privilégiés par l'Europe s'orientent en effet sur les infrastructures de supports tels que la construction d'aqueducs et le tout à l'égout (*Photographie 4.1*), les transports ainsi que l'industrie en Italie comme au Royaume-Uni par exemple (*Tab.4.2*).

²²⁵ En raison des faibles montants alloués, les secteurs des télécommunications et de l'éducation ne sont pas pris en compte dans ce tableau. Notons toutefois leur existence, puisqu'ils prendront une place centrale à partir des années 2000. En revanche, les aides aux entreprises sont prises en compte dans le cadre des « activités productives ».

Photographie 4.1
« Les débuts du FEDER : construction d'un aqueduc en Sicile »²²⁶



Source : http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_fr.htm, 1975.

Dans le cadre de l'industrie, les fonds portent, par exemple, sur les secteurs du caoutchouc (Pirelli), du plastique, de la sidérurgie, de la chimie, des textiles, de l'alimentaire, des énergies électriques (*Face Standard/ITT (USA)*). Pour les entreprises publiques, parmi les groupes de production on trouve *Finsider/Armco*, producteurs de laminés zingués à Bagnoli ou encore *Italsider* pour Naples (sidérurgie). Ce dernier point est non négligeable quand on songe à la place aujourd'hui de ce territoire en reconversion. Ces entreprises sont donc toutes soutenues par les aides communautaires, qu'elles soient publiques ou privées (*Doc.3.3, p.210*).

Un tour d'horizon européen confirme là encore la banalité de ce schéma avec en France la construction de routes dans le Limousin ou encore l'aménagement d'un port dans le nord de l'Irlande. Pour le Portugal et l'Espagne, les aides s'orientent en priorité sur les transports mais

²²⁶ Cette photographie présente deux panneaux qui signalent la présence de la Caisse du Midi (*Cassa per il Mezzogiorno*) et celle de l'Europe, représentée par le FEDER (*FESR - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale*) dans la construction d'un aqueduc à Gela en Sicile. Au début des années 2000, cet ouvrage cofinancé initialement par le FEDER, a fait l'objet d'une rénovation pour un montant de 53,5 millions d'euros, dans le cadre d'un accord de programme État/Région Sicile 2002-04 inscrit dans le premier programme d'opération stratégique en faveur de l'intervention pour l'urgence hydrique dans le Mezzogiorno continental et insulaire (CIPE, 2002).

les faibles montants du tableau 4.2 (p.278) s'expliquent par leur entrée dans la Communauté européenne en 1986. Or là encore les continuités avec l'« intervention européenne » après la réforme de 1988 sautent aux yeux. Par exemple, en 2000-06, l'Espagne est le premier bénéficiaire des fonds communautaires dans le cadre de l'objectif 1 de la politique de cohésion, avec près de 43 milliards d'euros d'allocation. Or, environ 20% de ce montant est destiné à l'axe « réseaux de transports et d'énergies » autrement dit à la réalisation de voies de communications²²⁷.

Pour remédier au désenclavement, l'aide communautaire cofinance en Campanie des routes, dont une reliant les zones touristiques et industrielles à la province de Salerne, une liaison ferroviaire pour desservir les régions industrielles de Naples et Caserte, zone dans laquelle se concentre la majorité des aires de développement industriel (*Fig.3.7, p.226*).

Toujours en matière de transport, la Communauté européenne, on l'a dit plus haut participe très tôt à la modernisation des tramways et des funiculaires ... ces mêmes opérations qui s'inscrivent dans le cadre de l'approche intégrée en faveur de Naples, jusque la période de programmation actuelle. C'est ainsi que le funiculaire de Montesanto qui relie le quartier du Voméro à celui de Montecalvario bénéficie des premières aides structurelles (CE, *EDRF*, 1979) (*Photographies 4.2-3*)²²⁸.

L'entrée de la Communauté européenne dans le jeu de l'aménagement italien ne semble donc pas bouleverser le contenu des politiques d'aménagement en région Campanie ainsi que dans le Mezzogiorno, qui reste centré sur les orientations initiales prises par la Caisse du Midi. En somme, la Communauté semble depuis la création du FEDER en 1975 et jusqu'à aujourd'hui, avoir toujours été partenaire des opérations liées aux infrastructures et au soutien des entreprises, réalisées dans le cadre de la politique méridionale.

Nous pouvons aussi relever que si, bien sûr, les stratégies de Lisbonne et Göteborg n'existent pas encore, une partie de leurs ingrédients y est représentée (activités productives, énergie, environnement)²²⁹. Sur des temps longs, ce premier constat nuance l'idée de rupture et de nouveauté, au moins dans l'intitulé des thématiques des politiques d'aménagement.

²²⁷ Le résumé du Cadre Communautaire d'Appui espagnol 2000-06 souligne que les Fonds structurels seront axés sur l'amélioration des réseaux de transports inter et intra-régionaux avec une attention particulière portée aux RTE, à leur connexion générale, à la modernisation du transport ferroviaire et maritime, ainsi qu'à la création de nouvelles infrastructures aéroportuaires et à la modernisation de celles existantes pour répondre à l'augmentation du trafic aérien (Résumé CCA Espagne 2000-06, p.6).

²²⁸ Inauguré le 30 mai 1889, le funiculaire de Montesanto, qui est l'un des trois funiculaires napolitains, transporte aujourd'hui plus de 12 500 voyageurs les jours ouvrables et environ 4000 passagers pendant les vacances, sur une longueur de 825 mètres. Fermé en 1977 pour travaux de réaménagement, il fut de nouveau opérationnel en 1984.

²²⁹ Voir Annexe : Liste des indicateurs structurels liés à Lisbonne et Göteborg, p.446.

Photographies 4.2-3
Le funiculaire de Montesanto en 1884 et en 2009



Source : <http://www.metro.na.it/>

Enfin, nous pourrions penser que les préoccupations environnementales, de type « Göteborg », sont la marque des années récentes. Mais il faut nuancer cette idée car en Campanie comme dans l'ensemble de la péninsule, une partie du FEDER est dès la période 1975-88 destinée à la branche « environnement ». Là encore, le Sud italien a longtemps été le premier bénéficiaire (*Tab.4.2, p.278*) avec plus de 52% des fonds alloués pour la période 1975-87, même si les aides restent dérisoires (soit 253 millions d'écus) et sont principalement destinées à la dépollution du Golfe de Naples. Il ne s'agit pas encore de patrimonialiser des territoires, mais plutôt d'éviter d'aggraver des pollutions déjà présentes qui altèrent les paysages. Par exemple, les « infrastructures de support » et l'amélioration du cadre de vie, se caractérisent par la construction de systèmes de purification d'eau dans le Golfe de Naples. Des aides portent sur l'approvisionnement en eau mais aussi faveur des zones industrielles de Naples et Caserte.

L'ensemble de ces thématiques, lié aux transports, à l'industrie et à l'environnement principalement, bâtissent par conséquent l'action de la politique de cohésion réformée en 1988. Par exemple, le premier *Rapport sur la cohésion économique et sociale de l'Union* (1996) témoigne en son temps de l'importance de soutenir les infrastructures, les investissements productifs et la formation :

Les politiques structurelles sont ciblées sur trois grands domaines : les infrastructures, les ressources humaines et l'investissement productif, 30% des financements allant aux premières (par exemple, des investissements dans les transports, les télécommunications, l'énergie, l'approvisionnement en eau et la protection de l'environnement), 30% au renforcement des systèmes d'éducation et de formation et au soutien des mesures concernant le marché du travail, 40% enfin à l'investissement productif (avec pour principal objectif de développer un environnement dynamique pour les entreprises et soutenir les systèmes d'aide à l'investissement dans l'industrie, en particulier en faveur des PME)[...]. Dans le secteur des transports, les actions de l'Union en faveur des réseaux intermodaux doivent continuer à promouvoir la « mobilité durable » et garantir de bonnes liaisons avec les réseaux locaux afin que les avantages en matière de cohésion soient maximisés. Les avantages des transports publics ou collectifs pour la cohésion doivent être pleinement reconnus.

(UE, 1996, p.9-128)

En somme, dès les années 1970 s'esquissent, certes sur la base des orientations nationales, les grandes orientations qui seront mises en avant par l'Union européenne, les États et les Régions qui co-construisent cette politique avec elle, à partir des années 1990.

1.2 De l'Opération Intégrée en faveur de Naples au Programme intégré méditerranéen

Toutefois, à partir de 1979, le FEDER au lieu de seulement refléter, modifie la façon de concevoir les politiques d'aménagement du territoire et pose les bases actuelles de la politique de cohésion :

D'une part, le FEDER se coordonne avec d'autres instruments tels que le Fonds Social Européen (FSE) ou encore le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) ;

D'autre part, comme on l'a vu plus haut (Chapitre 3) il est dès cette époque mis au service d'une approche intégrée du territoire - « les fonds doivent être orientés sur un nombre restreint de projets territoriaux particulièrement intéressants pour la Communauté » (Orlando, Antonelli, 1982) - qui nécessite plusieurs échelles d'acteurs et une analyse des projets. En retour, ces projets doivent désormais s'inscrire dans une dimension européenne. Ceci va jouer directement sur le contenu même des politiques d'aménagement du territoire, dont la portée sectorielle ici se réduit. Par exemple, il ne s'agit plus seulement de soutenir la création d'entreprises, il faut aussi

prendre en compte le territoire dans lequel elle s'inscrit, limiter les pollutions environnementales. Cette approche est rapidement reprise par les échelles locale et régionale.

Par exemple, en 1976, alors que le site industriel de Bagnoli rencontre des difficultés, la Région considère que si l'*Italsider* est polluante, elle reste indispensable pour la ville. Or en 1980, la Variante élaborée par la Commune et adoptée par la Région se veut plus intégrée et moins sectorielle. Elle signale en effet que dans la zone de Bagnoli, réservée aux activités industrielles, « il est fait l'obligation de réaliser toutes les opérations et les implants qui permettent la sauvegarde de la situation écologique des lieux » (Andriello, Belli, Lepore, 1991, p.185) (Chapitre 2, p.176). Le discours des acteurs institutionnels affiche clairement le basculement qui s'opère en matière d'approche intégrée et d'environnement !

On peut aussi d'emblée noter que dès cette époque, le concept d'eupéanisation, au sens de processus interactif prend forme avec d'un côté, la Communauté européenne qui mobilise les acteurs nationaux/régionaux et locaux et de l'autre côté, ces mêmes acteurs qui soumettent des projets d'« envergure » européenne et qui participent à la philosophie d'ensemble européenne.

Comme le souligne Jean-François Drevet pour les politiques d'aménagement du territoire en France, « la Commission espère ainsi une saine émulation entre les États membres pour les obliger à présenter au FEDER des projets ayant un réel intérêt communautaire » (Drevet, 1994, p.71). La mise en œuvre de l'approche intégrée dès la fin des années 1970 ne signifie pas pour autant la fin des interventions sectorielles que nous venons d'évoquer et qui vont dominer jusque la réforme de la politique communautaire. Mais le concept de l'approche intégrée vise à contrebalancer les effets « pervers » induit par l'approche sectorielle comme en témoigne en 1987 Carole Garnier, administrateur principal à la Commission des Communautés européennes :

L'expérience acquise a en effet montré les limites d'une approche basée sur des actions sectorielles non insérées de façon coordonnée dans une optique de développement intégré. Aussi est-il apparu utile d'éviter la dispersion des interventions en faveur de l'investissement et de concentrer leur action sur des problèmes précis et bien délimités géographiquement.

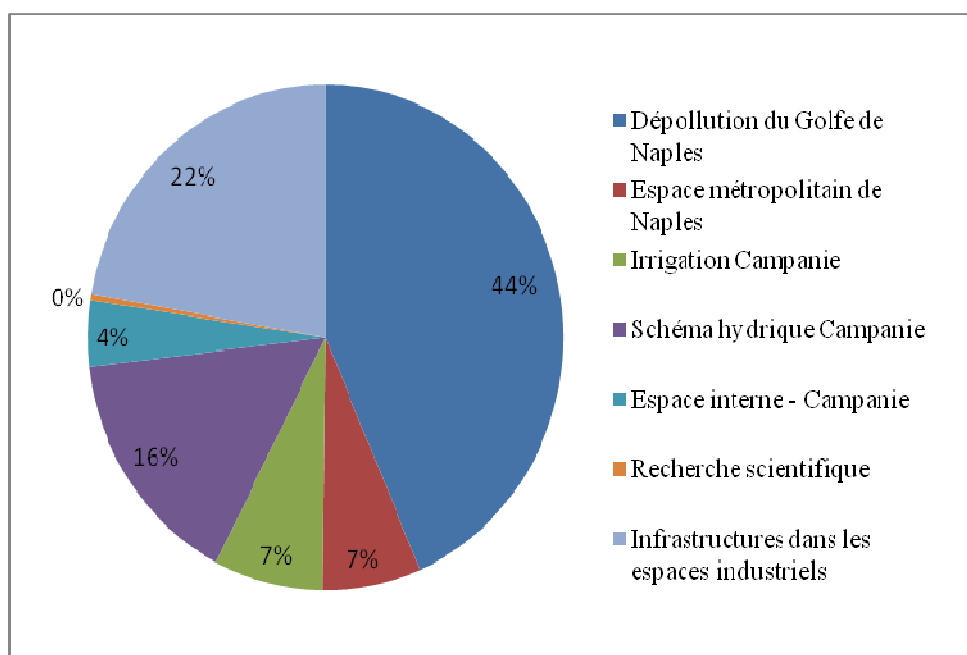
(Garnier, 1987, p.103).

Toutefois, si l'idée même d'une opération intégrée semble être novatrice dans sa réalisation, les contenus de ce programme européen, lui, reprend bien sûr des politiques déjà existantes sur le territoire napolitain mais tente de les appliquer différemment. La Communauté européenne va chercher désormais à mettre sur le même plan les activités industrielles et les infrastructures prédominantes, ainsi que l'environnement.

- **L'Opération Intégrée en faveur de Naples (OIN) dans la lignée des politiques nationale et internationale**

L'Opération Intégrée en faveur de Naples, qui vise des actions liées à l'amélioration du cadre de vie et à la préservation du cadre environnemental (viabilité urbaine, interventions pour l'agriculture, constructions d'aqueducs, etc.), s'inscrit au croisement de politiques déjà en vigueur, qu'elle cherche à articuler. À l'échelle internationale, l'Opération s'inscrit, comme nous le savons, dans le cadre du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM)²³⁰ institué en 1975 par les pays méditerranéens et la Communauté européenne. Son périmètre s'étend sur l'ensemble des territoires qui ceignent la Méditerranée. À l'échelle nationale, logiquement sous l'égide de l'intervention extraordinaire, l'Opération Intégrée s'insère dans la lignée du « Projet spéciale » de *dépollution du Golfe* (PS3), issu de la loi nationale de 1971 (Fig.4.1).

Fig.4.1
Répartition en % des aides destinées aux « Projets spéciaux » en région Campanie
(au 31/12/83)

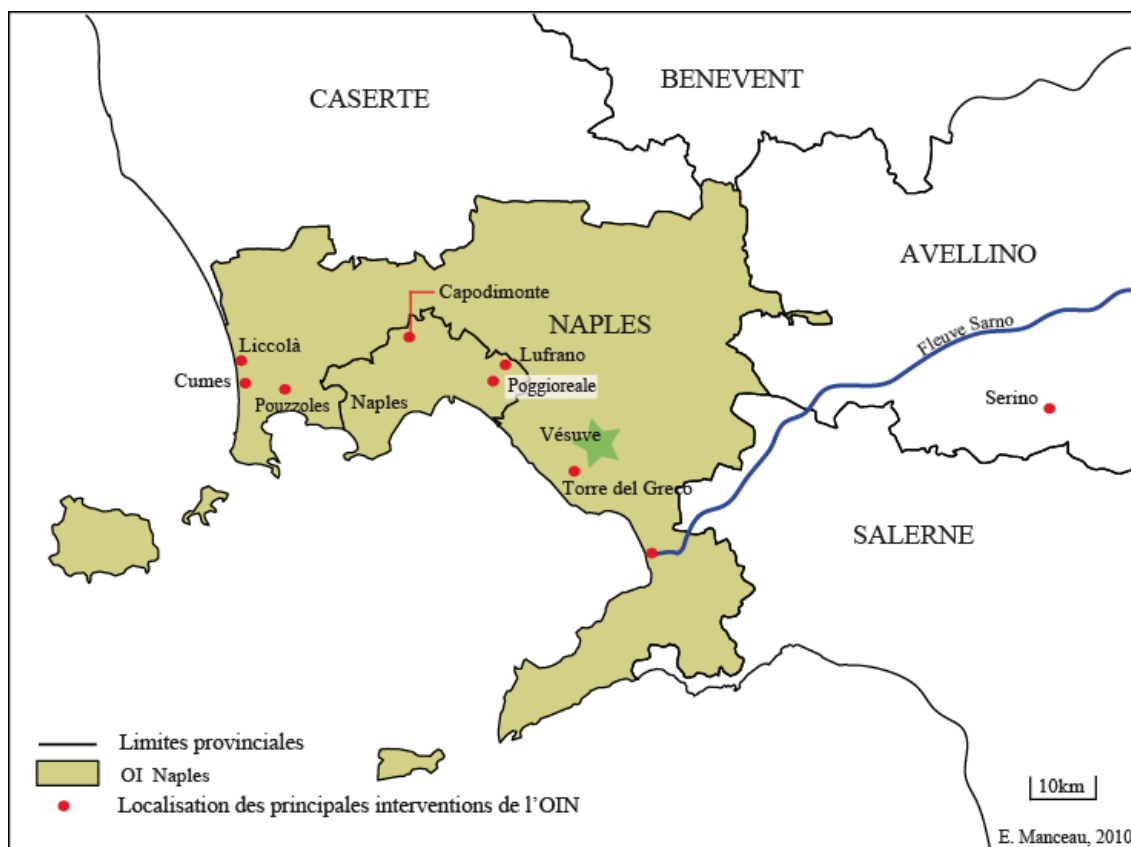


Source : d'après Dal Piaz, 1995. Élaboration : E. Manceau, 2010.

²³⁰ « Ce plan repose sur un dispositif de coopération régionale environnementale. Actif encore aujourd'hui, dans le cadre du Plan Bleu, il est d'autant plus important que la région méditerranéenne, en 2005, se compose de 7% de la population mondiale (soit 455 millions d'habitants), représente 12% du PIB mondial et dispose de plus de 205 sites classés au patrimoine mondial de l'Unesco. [...] Les pays riverains de la Méditerranée sont l'Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Egypte, France, Grèce, Israël, Italie, Liban, Libye, Malte, Maroc, Monaco, Monténégro, Slovénie, Espagne, Syrie, Territoires palestiniens, Tunisie, Turquie » (Benoit, Comeau, 2005).

En 1971, la Caisse du Midi présente au Comité interministériel pour la programmation économique (CIPE) le « Projet spécial » de « dépollution du Golfe de Naples » (PS3) approuvé le 4 août 1972. Cette approbation intervient une année avant l'épidémie de choléra qui a mis en lumière les insuffisances dans le domaine des infrastructures (De Lorenzo, 1974, Vallat, Marin, Biondi, 1998). Cette épidémie montre d'ailleurs l'urgence d'assainir le centre urbain de Naples. Par exemple, dans le quartier de Poggioreale, où se situe le Centre directionnel au nord de la Gare, aucun travaux d'assainissement des eaux et des égouts n'avaient été entrepris depuis 1915 (Vallat, 1993, p.509) (Fig.4.2).

Fig.4.2
Localisation des principales interventions dans le cadre de l'Opération Intégrée à Naples



En région Campanie, les « Projets spéciaux » concernent essentiellement l'agglomération napolitaine. Le projet en faveur de la dépollution du Golfe de Naples concentre 44% des aides destinés aux « Projets spéciaux » au 31 décembre 1983 (Dal Piaz, 1995). Le projet vise la réalisation de multiples actions articulées toujours autour d'infrastructures liées au tout-à-l'égout, à la construction d'aqueducs, aux systèmes de collecte des eaux usées, des routes, etc.

Ce contexte n'est pas sans rappeler la crise actuelle des déchets qui, nous pouvons le supposer, trouve peut-être une partie de ses origines dans l'échec des actions menées dès les années 1970.

Mais si ce projet annonce la crise des déchets d'aujourd'hui, c'est aussi parce que, dès la fin des années 1970, il fait l'objet de nombreuses controverses et met en lumière des pratiques contre-productives avec des effets négatifs sur le territoire campanien.

En effet, au début des années 1980, ce projet phare de dimension nationale et européenne est au centre de nombreuses procédures judiciaires pour plusieurs irrégularités dans les travaux de constructions de collecteurs et d'implantations de stations d'épuration des eaux usées non aux normes. Ces contrefaçons engendrent même de nouvelles pollutions dans plusieurs communes, à l'initiative des plaintes. La Chambre des Députés, dont est issu le rapport sur le projet spécial « PS3 », parle de « désastre hygiénique, économique et environnemental [...] et d'importantes sommes versées pour construire des stations d'épuration qui, non seulement, ne dépolluent pas la mer mais polluent l'air avec les gaz mal odorants et le sol avec des résidus boueux » (*Camera dei Deputati*, 1990, p.51936).

Tout aussi grave et pénalisant pour l'idée de « rupture », ce sont aussi les fondements de l'approche patrimoniale actuelle qui sont, semble-t-il, entachés dès les prémices de l'action européenne. Par exemple, en 1975, le projet spécial prévoyait, contre l'avis négatif de la Surintendance²³¹ aux monuments de la Campanie sur la localisation de l'implantation, l'installation d'une station d'épuration de l'émissaire de Cumes à Licola de Pouzzoles, le long du littoral au nord de Naples. Comme le relève un rapport parlementaire, « cette usine de traitement des eaux usées a commencé de fonctionner en 1983 dans un état d'incomplétude par rapport au projet initial et a manifesté des anomalies imputables aux défauts de conception et de mise en œuvre » (*Camera dei Deputati*, 1990, p.51927-51962)²³².

Enfin, si ce projet des lointaines années 1970 annonce la crise actuelle des déchets, c'est aussi par ses temporalités distendues. Aujourd'hui encore, certaines opérations déjà prévues dans le cadre du projet « PS3 » tel que le raccordement du réseau d'égouts de la Commune de Torre del Greco à la station d'épuration à l'embouchure du fleuve Sarno, non réalisées, sont reprises dans le cadre de financements européens, en particulier l'axe « ressources naturelles » et du FAS (*Dipartimento per le politiche di sviluppo*, 2006) !

²³¹ Les Surintendances sont des organes de gestion territoriale régionale et provinciale dans les régions italiennes, proches des services préfectoraux à la française.

²³² La loi n°64 de 1986 va permettre à la Région de disposer d'un nouveau financement de 100 milliards de lires approuvé par le Ministre en charge de l'intervention extraordinaire, pour compléter l'usine de traitement de Cumes et en particulier pour la construction d'un conduit sous marin pour l'élimination des eaux usées et le traitement des résidus de boues toxiques provenant de l'émissaire. En dépit de la forte pollution du littoral de Licola entraînée par des travaux mal réalisés, le rapport souligne d'ailleurs que la Région a toutefois autorisé les activités balnéaires.

L'approche intégrée touche aussi d'autres secteurs comme le logement, la production, l'amélioration des structures et des services, les liaisons portuaires et aéroportuaires, la réorganisation et le développement des services en créant une structure de marché spécifique. Ces actions constituent notamment l'essentiel des orientations de financements dans le cadre de l'Opération Intégrée pour la période 1985-87 (Tab.4.3)²³³.

Tab.4.3
Opération Intégrée de Naples. Programme 1985-87. Répartition en % des investissements prévus par fonctions et types de projets (en lire)

Fonctions/types de projets	Logements	Transports	Services divers	Production	Total
Interventions pour la réorganisation urbaine	6,7	-	-	-	108 000
Opérations hygiène/sanitaire	41,5	-	-	-	670 953
Opérations aqueduc	19	-	-	-	306 713
Transports urbains	5	30,6	-	-	1 194 802
Transports extra urbains	-	28	-	-	1 015 757
Viabilité urbaine	8	21,1	-	-	899 810
Viabilité extra urbaine	-	17,2	-	-	627 000
Opérations portuaires et aéroportuaires	-	3,1	22,6	-	270 037
Infrastructures pour le commerce	-	-	14,5	-	100 000
Infrastructures pour l'industrie et l'artisanat	19,8	-	21,5	-	468 258
Initiatives industrielles	-	-	-	59,2	344 956
Interventions pour l'agriculture	-	-	-	25,8	150 725
Formations professionnelles	-	-	-	15	87 000
Recherches scientifiques	-	-	42,2	-	289 959
Total	100 (1 614 666)	100 (3 642 869)	100 (686 754)	100 (582 681)	6 526 970

Source : Dal Piaz, 1995.

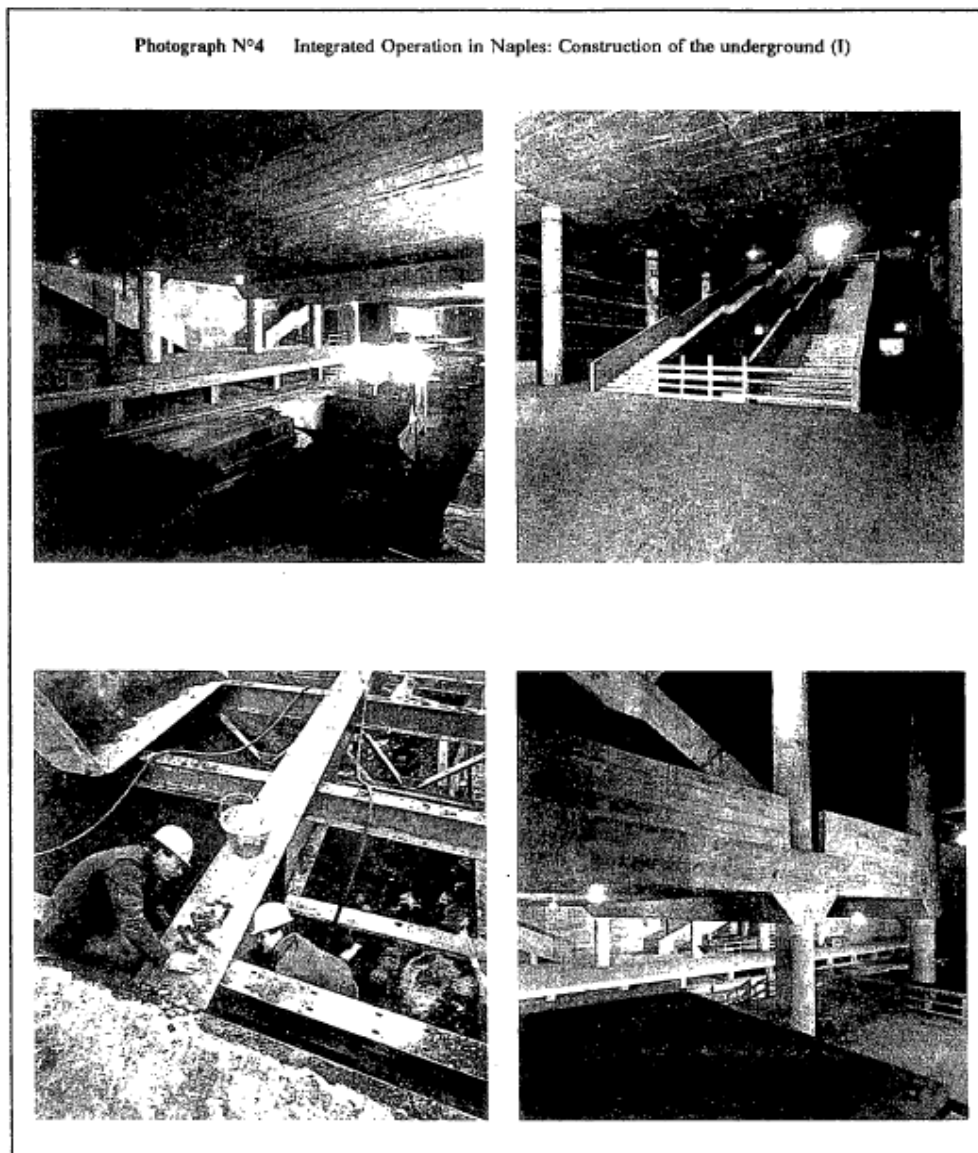
Par ailleurs, on pourrait s'attendre a priori à ce que des thématiques là encore très « Lisbonne-Göteborg » comme le transport urbain soient, au moins dans les régions de « convergence », la « marque » des orientations actuelles. Mais là encore un retour en arrière, à travers l'Opération Intégrée, nous oblige à nuancer notre propos. En matière d'accessibilité, les transports urbains représentent en effet en Campanie, l'investissement le plus lourd prévu pour la période 1985-87,

²³³ Par exemple, en 1987, l'Opération Intégrée finance, dans le cadre de l'approvisionnement en eau, la construction de la centrale de soulèvement de Capodimonde, la centrale hydrique de Lufrano ou encore la construction du nouvel aqueduc de Serino (long de 54 km) qui conditionne une partie importante de l'approvisionnement en eau à Naples.

suivis des transports extra-urbains (*Tab.4.3*). Par exemple, l'Opération Intégrée cofinance la construction de l'axe de liaison routier Alveo Pollena ou encore la route qui relie les espaces des services industriels de Naples et Caserte, projet phare de la Caisse du Midi.

En matière ferroviaire, la Communauté participe à la modernisation du tramway et du funiculaire et à la liaison métropolitaine ferroviaire Vanvitelli-Cilea, mise en service au début des années 1990 (*Doc.4.1*). Là encore le parallèle avec aujourd'hui s'impose. Cette liaison ferroviaire dépend de la Ligne 1 du métro régional campanien qui est toujours cofinancée par les fonds structurels et au cœur de la programmation 2000-06.

Doc.4.1 **Construction du métro (Opération Intégrée à Naples)**



Source : CE, *ERDF*, 1988, p.102.

Le document 4.1 composé de quatre photographies qui représentent les travaux du métro à Naples, figure dans le quatorzième rapport FEDER de la Communauté européenne pour l'année 1988. Cet affichage du métro se présente donc bien dès les années 1980 comme une « vitrine » pour l'Europe comme nous l'avons vu plus haut.

Même si la présence ancienne et ancrée de l'Europe dans les politiques d'aménagement, son impact sur le paysage sont visibles sur le territoire, les politiques européennes engagées sont contraintes à s'inscrire dans les orientations prévues par le cadre national des politiques d'aménagement du territoire. Par conséquent, cette proposition d'approche intégrée de la Communauté européenne, si elle participe à articuler les instruments financiers, les acteurs institutionnels locaux, régionaux, nationaux et européens (Chapitre 5), nous pouvons conclure dès à présent, qu'elle affecte peu les grandes thématiques des politiques d'aménagement du territoire, dont les fondements restent ceux de la Caisse du Midi puis l'Agence. Mais, elle amorce un changement sur la façon de les mettre en œuvre. L'une des raisons qui peut être avancée au contenu inchangé des politiques d'aménagement du territoire est l'absence d'axes d'intervention définis et d'une enveloppe budgétaire fixe de l'Opération Intégrée. L'aide européenne intervient en effet de façon dispersée sur des projets engagés ou à l'étude.

- **Des « options Cascetta » au Programme intégré méditerranéen**

La Communauté européenne poursuit ensuite ses efforts en matière d'approche intégrée à travers les Programmes intégrés méditerranéens (PIM). Dans le cadre de notre étude, le PIM, déjà évoqué plus haut, est aussi un détour utile pour comprendre les évolutions actuelles des contenus de la politique de cohésion. Certes, par définition, il vise une adaptation du monde agricole et rural. Son champ d'action est donc spécifique, toutefois, le programme lancé en 1986 en région Campanie vise de grands axes stratégiques, déjà en partie orientés avant l'heure sur les notions de « compétitivité » et « d'économie de la connaissance ». Ces thématiques s'appliquent dès lors à l'ensemble des régions bénéficiaires des programmes intégrés.

Les interventions prévues sur une période de sept ans, visent à « améliorer les structures socio économiques et le développement des zones rurales des régions méditerranéennes ». Les projets touchent en priorité les secteurs agricoles et économiques susceptibles de créer de l'emploi, tels que le tourisme ou l'industrie agroalimentaire. Les investissements portent prioritairement sur le secteur productif, les infrastructures et la valorisation des ressources humaines. Pourtant, si globalement le zonage ainsi que les axes prioritaires d'interventions « gommant », sur le papier en partie, le clivage entre les régions du nord (de l'Italie, Sud de la

France) et les plus en difficultés (régions du Sud italien et de la Grèce)²³⁴, à une échelle plus fine, les actions engagées dans les différentes régions restent là aussi marquées par les politiques nationales déjà en œuvre. Elles pointent aussi la récurrence des problèmes liés à l'aménagement du territoire en région Campanie comme dans les autres régions européennes bénéficiaires.

Par exemple, en Grèce, les Programmes intégrés financent en priorité d'importantes infrastructures, de la voirie rurale, des travaux d'électrification, d'irrigation, d'industries. L'objectif central est le désenclavement du territoire tout comme en Italie du Sud. Dans les régions du Péloponnèse et de l'Attique, l'accent se pose sur la formation ainsi que sur des mesures en matière de recherche agricole appliquée et des bureaux de liaison industrielle. Plus proche des actuels objets fétiches de Lisbonne et Göteborg, l'Europe s'investit aussi très tôt dans le domaine des nouvelles technologies, en cofinçant dans le cadre des Programmes intégrés, le projet HELLASPAC. Ce projet vise le développement des technologies d'informations et de télécommunications et participe au désenclavement numérique du territoire. Ici encore, la thématique de la « société de l'information », tant vantée aujourd'hui, n'est donc pas nouvelle et s'inscrit parmi les préoccupations européennes dès les années 1980.

À l'échelle de l'Italie, le PIM semble anticiper aussi nettement les bases de la programmation des anciens objectifs 1 et 2 de la politique de cohésion 2000-06. Si les secteurs d'interventions restent les mêmes pour le Nord et pour le Mezzogiorno, comme le prévoient les Programmes intégrés méditerranéens, les projets cofinancés n'affectent pas les mêmes bénéficiaires. En effet, les Programmes intégrés lancés dans le Sud financent des actions liées encore une fois à des infrastructures majeures telles que des routes, des canalisations. Au Nord, les fonds sont attribués davantage à des actions en faveur de la « compétitivité » et de l'« efficacité » des entreprises. Ce point met lui aussi somme toute en évidence l'architecture actuelle des politiques européennes. Ainsi, pour un programme similaire, les actions menées portent sur plus de compétitivité au Nord et plus d'infrastructures au Sud.

Par exemple en région Émilie-Romagne, les mesures du PIM portent sur la formation professionnelle, le reboisement ou l'« amélioration génétique ». Un soutien à l'investissement est aussi proposé aux petites et moyennes entreprises (PME) dans les régions de Ligurie et de Toscane. En Toscane, notamment, dans le cadre des services aux PME, des mesures liées à l'innovation technologique sont soutenues. Enfin, et toujours dans le cadre des Programmes intégrés, la première société régionale du capital risque : la société *Ligurcapital Spa* est créée en

²³⁴ Par exemple, le PIB par habitant (PPA) en 1985 (Ue=100) affichait un indice de 56,8 pour la Grèce, 71,9 pour le Mezzogiorno. Tandis que l'indice du Centre nord italien atteignait lui 121,5 (Svimez, *Rapporto 1992 sui Mezzogiorni d'Europa*, 1992).

Ligurie (avec un capital qui s'élève à environ deux millions d'écus)²³⁵. Deux constats peuvent être faits ici :

D'une part, la programmation européenne semble apporter une spécialisation des politiques d'aménagement du territoire à travers les mesures énoncées sur la formation professionnelle, le soutien aux petites et moyennes entreprises, qui s'opposent à la diversité des projets portés dans le cadre de la politique méridionale. Autrement dit, le programme européen vient cibler des actions potentiellement source d'enrichissement par une approche intégrée du territoire.

D'autre part, au-delà de la simple énumération des actions que nous venons de réaliser, nous pouvons conclure que si les notions de « compétitivité », d'« innovation », d'« économie de la connaissance » mais aussi de « durabilité » bénéficient d'une place nouvelle et sans précédent dans les programmes opérationnels d'aujourd'hui, renforcées par l'Agenda de Lisbonne et Göteborg, elles sont néanmoins déjà présentes dans les politiques menées dès les années 1980. Ceci nous renvoie à la question de l'intensité de leur utilisation. En effet, cette présence actuelle qui marque finalement la continuité avec les politiques déjà menées ne doit-elle pas être nuancée par l'intensité que les acteurs du local à l'Europe en font aujourd'hui ?

En région Campanie, l'objectif attendu du Programme intégré méditerranéen vise la décongestion de Naples et des zones côtières ainsi que le développement endogène du territoire (*Fig.3.7, p.226*). Pour remplir ses objectifs, le Programme intégré méditerranéen prévoit : de valoriser et protéger les sols ; développer l'agriculture ainsi qu'améliorer et revitaliser la production agricole (zootechnie, fruits secs) ; de promouvoir l'activité touristique ; d'améliorer la liaison entre les zones destinées au développement de l'activité productive et enfin ; de créer des infrastructures rurales (routes, approvisionnement d'eau potable, traitement des déchets urbains) (*Tab.4.4*). Ces orientations ne sont pas sans rappeler celles présentes dans les programmes opérationnels campaniens depuis la réforme et renforcées au fil des programmations, pour enfin rejoindre les orientations stratégiques proposées dans le cadre des stratégies de Göteborg et Lisbonne.

Des actions en faveur de la modernisation du secteur des PME et de l'artisanat sont aussi envisagées, encore une fois qui peuvent être aujourd'hui étroitement liées aux notions d'« innovation », de « compétitivité ». Point notable dans la perspective de l'émergence ou non de questions territoriales, l'objectif est également de « recoudre » Naples et ses espaces côtiers à

²³⁵ Elle vise à assurer le développement de petites et moyennes entreprises régionales au moyen d'apports de fonds propres effectués dans des conditions de marché. Pour reprendre l'information de presse publiée par la Communauté européenne le 18 mai 1989, « cette action s'inscrit dans la ligne poursuivie dans le cadre de l'activité d'ingénierie financière développée par la Commission, dont un des objectifs est d'encourager la création, par les forces de marché, d'instruments financiers répondant aux besoins des entreprises » (Rapport PIM 1988, Bruxelles, SEC (89) 1665 final).

son arrière pays. Toutefois, pour apprécier l'importance relative de ces aspects « lisbonniens » par rapport au reste, il faut bien entendu tenir compte aussi des masses financières. Ceci nuance de fait le propos.

Tab.4.4
Axes du Programme intégré méditerranéen pour la région Campania

Sous Programmes	Total (en milliers d'écus)	En pourcentage
Infrastructure	55 900	32,4%
Agriculture, Sylviculture	61 200	35,5%
Industries, artisanats et services	32 860	19,1%
Tourisme	19 500	11,3%
Assistance technique	3000	1,7%
Totale des dépenses	172 460	100%

Source : *PIM per la regione Campania*, 1988.

En effet, le sous-programme le plus financé est celui consacré à l'« agriculture » avec 35% de l'aide totale attribuée, suivi du sous-programme « infrastructure » avec 32,4% des montants alloués. D'une façon générale, les infrastructures, l'agriculture ou encore l'industrie et l'artisanat conservent une place notable, du fait même qu'ils sont le socle des actions de l'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno²³⁶. L'objectif est comme le souligne le PIM de « valoriser le potentiel des zones interne en créant des activités complémentaires à l'agriculture, qui pourront contribuer à augmenter les revenus » (*PIM Campania*, 1988, p.15).

Dans le cadre de la protection de l'environnement, ce sont des aides en faveur d'infrastructures pour le traitement des déchets urbains, un système d'épuration des eaux et des réseaux d'égouts qui sont prévues. Par exemple, dans certaines communes côtières du Cilento, la construction de réseaux d'égouts et de systèmes de traitement des déchets liquides sont prévues. La problématique des déchets, question si actuelle en région Campania, est donc ici encore récurrente.

²³⁶ Dans le cadre des infrastructures, le PIM n'a pas financé les réseaux ferrés, déjà pris en charge par le Programme opérationnel 1989-93. En pratique, le programme prévoyait, la construction de 18 km de routes, destinées au désenclavement des zones d'applications des mesures de développement de l'activité productive, et au secteur touristique. La construction de réseau de voirie rural sur un total de 116 km et un réseau de 75 km de conduites d'eau pour l'approvisionnement des exploitations agricoles est aussi prévue.

Il faut aussi, pour comprendre le PIM, prendre en compte des documents contemporains de type territorial de la même façon qu'aujourd'hui, le Plan Territorial Régional éclaire le Programme opérationnel. Prenons ici l'exemple du tourisme.

En matière de tourisme, le Projet intégré méditerranéen ne lui consacre que 11,3% du total, soit 19 500 millions d'écus (*Tab.4.4*). Il prévoit la requalification et la valorisation du paysage naturel et culturel des territoires internes de la région par le biais de la mise en œuvre, que l'on peut qualifier même si ce n'est pas encore le terme officiel, de processus de patrimonialisation. Plusieurs actions sont engagées parmi lesquelles la requalification du centre historique de la commune de Summonte, située à 62 km à l'est de Naples, dans la Communauté de montagne de Partenio (province d'Avellino), la restauration du château normand d'Ariano Irpino situé dans la communauté de montagne d'Ufita (*Photographie 4.4*), ou encore un parc panoramique dans les communes de Pietrastornina (Partenio), de Foiano di Val Fortore. Ces mêmes territoires sont déjà cités dans le cadre des « options Cascetta » proposées par la Région en 1974. Nous allons ici bien au-delà du simple monument et nous observons d'ores et déjà l'élargissement de la notion de patrimoine sur laquelle nous allons revenir.

Photographie 4.4
Le Château Normand d'Ariano Irpino (province d'Avellino)



Source : <http://campaniatour.it/>

En effet, les « options Cascetta » présentent des axes d'interventions multiples et pointent la maximisation du potentiel de l'occupation comme critère d'utilisation des ressources, le renforcement de l'appareil productif, la poursuite « d'un développement harmonieux poli-

sectoriel avec la valorisation des ressources disponibles pour moins dépendre de l'extérieur ». Les options envisagent aussi une « meilleure conservation, rationalisation et valorisation des ressources préexistantes pour une utilisation plus rationnelle des ressources territoriales » (*PTR Campania (opzioni Cascetta)*, 2007). On perçoit donc dans les projets du PIM, des idées déjà portées dans les « options Cascetta », dix ans plus tôt.

Aujourd'hui, il reste difficile de répertorier et de mesurer l'efficacité du PIM, qui reste évalué exclusivement par le pourcentage de dépenses des fonds structurels. Par exemple, la requalification du château normand d'Ariano Irpino est actuellement en cours d'achèvement (*Photographie 4.4*). Là encore, le projet n'a pas seulement bénéficié des fonds du PIM mais aussi par la suite des fonds des programmes opérationnels issus de la politique de cohésion de 1988 à 2006.

Pour la période 2000-06, la requalification du château s'inscrit dans la réalisation des Projets intégrés territoriaux (PIT), en particulier, à travers le projet intégré « Itinéraire culturel de Regio Tratturo ». Dans le cadre de ce projet, une ligne budgétaire de plus de deux millions d'euros était prévue pour l'achèvement de la restauration et de la valorisation du château. Quelle part ici peut-on attribuer au PIM, à la politique de cohésion, à la Région, à la Commune ? Le PIM a-t-il eu un rôle d'incubateur ? Il reste difficile de répondre à cette question. Toutefois, il est certain que cette présence européenne sur le long terme sert de levier à la requalification de cet ouvrage et que les fonds attribués ont une « valeur multiplicatrice »²³⁷. Ce projet parmi d'autres exemples possibles, montre aussi la continuité des politiques d'aménagement dans leur contenu et sur des temps longs.

Au terme de ce premier point, deux éléments majeurs se distinguent pendant cette longue première période de 1950-1992 :

D'une part, il reste difficile d'extraire une innovation en matière de contenu des politiques d'aménagement du territoire. Il apparaît que les politiques communautaires trouvent leur inspiration essentiellement sur les projets portés par la Caisse du Midi dans le cadre de la politique méridionale.

D'autre part, il semble que cette imprégnation au sein des politiques communautaires s'inscrit sur le long terme. D'ailleurs, sur cette première période de 40 ans, nous pouvons déjà voir se dessiner des boucles de rétroaction avec d'un côté l'Opération Intégrée en faveur de Naples et les opérations portées par la politiques méridionale et le Plan d'action pour la

²³⁷ En matière de loisirs, la construction d'implantations sportives tels que des terrains de tennis à Partenio dans la commune de Foglianise, à l'abandon aujourd'hui, à Fortore dans la province de Bénévent, ou encore une piscine couverte de 25 mètres dans la commune de Bagnoli Irpine restée lettre morte étaient envisagés. Ces projets non réalisés mettent en évidence le caractère mitigé du PIM en région Campanie.

Méditerranée. De l'autre, le Programme intégré méditerranéen qui s'inspire lui-même en large part des « options Cascetta ».

2. DE LA POLITIQUE MÉRIDIONALE ET LA POLITIQUE D'INTERVENTION EXTRAORDINAIRE « EUROPÉENNE » (1989-99).

À présent, intéressons nous aux thématiques depuis la fin des années 1980 jusqu'au milieu des années 1990. En effet, les politiques d'aménagement du territoire sont sujettes à deux bouleversements qui obligent les pouvoirs publics à rompre avec leur fonctionnement antérieur : la réforme des fonds structurels en 1988 et la fin de la politique méridionale en 1993.

Ces changements soulèvent plusieurs questions autour de la continuité ou de la rupture des politiques d'aménagement du territoire et du processus d'européanisation. En effet, la politique européenne réformée va jouer, non plus seulement comme complément, mais aussi comme substitut de l'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno. Les régions méridionales vont, elles, de leur côté s'approprier les politiques communautaires. Ce renversement nous renvoie par conséquent, semble-t-il, de plain-pied une nouvelle fois au processus d'européanisation, à son aspect « interactif » et à ses prémices.

Quelles sont les grandes orientations qui guident la politique de cohésion réformée ? S'inscrivent-elles dans la lignée des axes proposés par la Caisse du Midi ? Ces orientations sont-elles semblables à celles présentes aujourd'hui dans le cadre des stratégies de Lisbonne et Göteborg ? Pour tenter d'apporter des réponses, nous interrogerons le contenu des programmes opérationnels campaniens de 1989-93 et 1994-99. Pour ce faire, nous dresserons un modeste inventaire de ces contenus au travers duquel émerge, parfois à nouveau, une brûlante actualité.

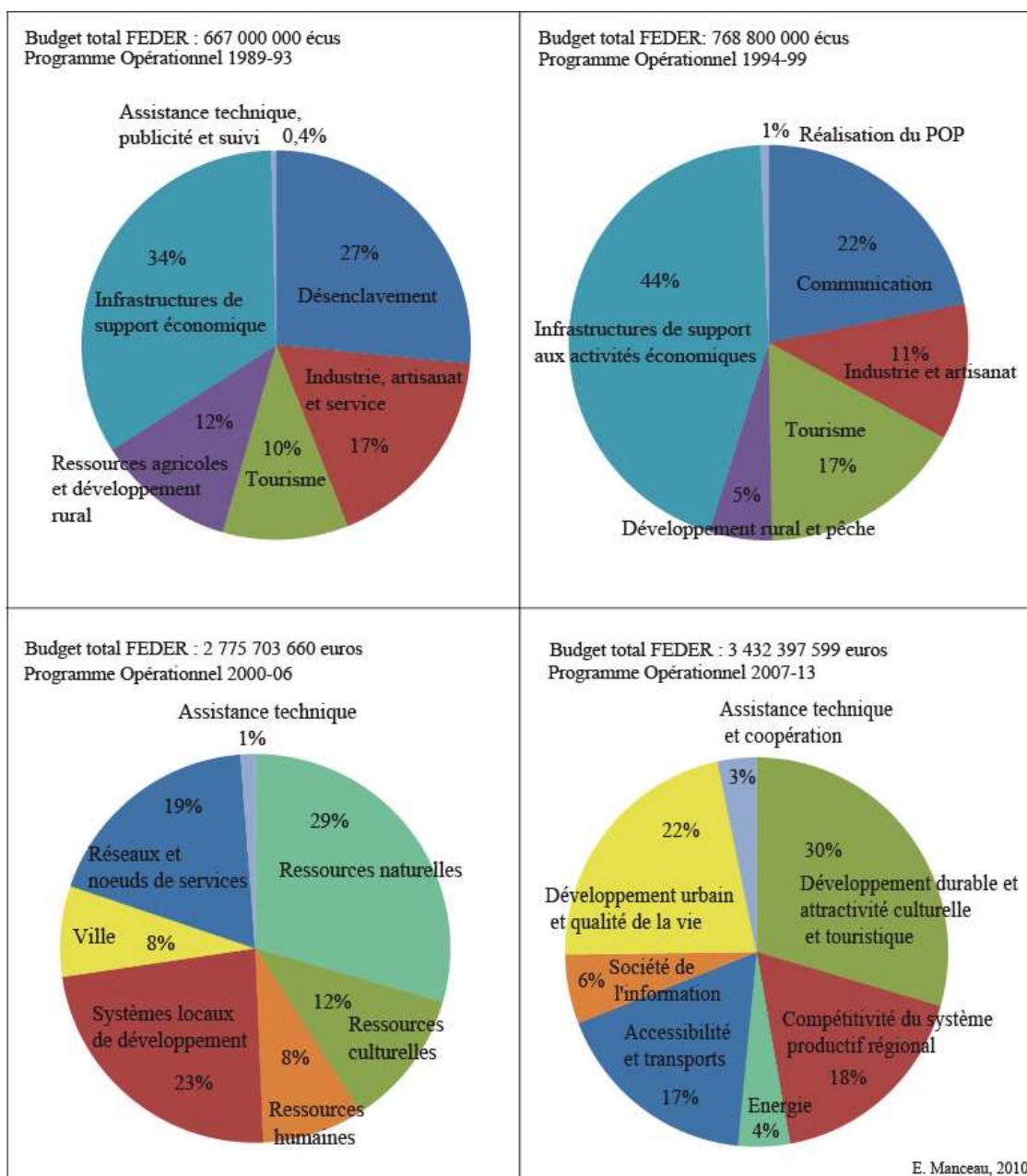
2.1 La fin de la politique méridionale et l'introduction du « jargon » européen

D'emblée, comme pour les programmes précédents, l'action européenne s'inscrit à la croisée de politiques nationales et régionales déjà existantes (politiques liées au « cycle intégré de l'eau », à l' « énergie »), mais s'oriente aussi sur des axes qui préfigure des politiques à venir (stratégies de Lisbonne et Göteborg). Par exemple, selon les priorités de la Commission européenne, dès les années 1990, une attention particulière doit être portée à des thématiques comme la « société de l'information » liée à la fracture numérique ou encore au principe « pollueur-payeur » (présent dans l'acte unique signé en 1986 et issu de plusieurs directives européennes²³⁸).

²³⁸ Directives 91/156/CEE (relative aux déchets), 91/689/CEE (relative aux déchets dangereux) et 94/62/CE (relative aux emballages ainsi qu'aux déchets d'emballages)

Tout d'abord, arrêtons-nous un instant sur l'évolution générale des axes au sein des programmes opérationnels campaniens sur les quatre périodes de programmation (1989-2013) et sur le vocabulaire employé, avant de revenir en détail sur chaque programmation (*Fig.4.3*).

Fig.4.3
Répartition des fonds structurels par axes des programmes opérationnels campaniens (en%)



Sources : *PO Campania* 1989-93, 1994-99, 2000-06 et 2007-13.

La Figure 4.3, qui présente la répartition des fonds structurels par axes des programmes opérationnels campaniens, montre l'évolution des priorités d'intervention. Globalement, plusieurs éléments phares se dégagent et exposent d'importants bouleversements, avec la

disparition et l'apparition de nouvelles orientations ainsi que des changements de dénomination. En particulier, trois grands changements se distinguent.

Les deux premières programmations 1989-93 et 1994-99 sont marquées par l'omniprésence de l'axe « infrastructures de support aux activités économiques » avec respectivement 34% et 44% des fonds alloués. Ce terme disparaît ensuite dans le cadre de la programmation des fonds structurels pour la période 2000-06 même si le contenu existe encore et se retrouve en large part dans les axes « réseaux et nœuds de services » et « systèmes locaux de développement ». Nous pouvons supposer que cette absence de terminologie dans le Programme opérationnel 2000-06 marque la rupture avec l'ancienne Caisse du Midi.

Par ailleurs, l'axe « industrie, artisanat et service », présent également dans les programmes opérationnels 1989-93 et 1994-99, avec respectivement 17% et 11% des fonds alloués, change de dénomination dans le Programme opérationnel 2000-06, pour être désigné « systèmes locaux de développement ». On peut supposer que l'on se trouve dans un « effet de mode » bâti autour des districts et des PIT.

Autre fait marquant, la deuxième phase, qui correspond à l'adoption du Programme opérationnel campanien 2000-06, voit l'avènement de nouvelles orientations, comme l'axe « ville », inexistant dans les deux premières programmation et dont les fonds alloués atteignent 8% des aides totales accordées à la Campanie.

Enfin, la troisième phase, qui correspond au Programme opérationnel 2007-13, s'inscrit dans la dynamique lancée par la programmation 2000-06, et marque le changement avec une européanisation des termes liés aux stratégies de Lisbonne (2000) et Göteborg (2001). En effet, le Programme campanien 2007-13 introduit deux axes chers aux stratégies de Göteborg et Lisbonne : « la société de l'information » et l'« énergie ». En outre, l'axe « ville » du programme 2000-06 est renommé « développement urbain et qualité de la vie », avec des aides qui ont presque triplé. Le Programme opérationnel insère également la notion de « développement durable » associée à l'idée « d'attractivité culturelle et touristique » pour atteindre un cinquième du total des fonds alloués. Enfin, l'intitulé de l'axe « assistance technique », qui vise la gestion et le suivi des fonds structurels par les pouvoirs publics régionaux et locaux est étendu à la notion de « coopération ».

Arrêtons-nous à présent un instant sur les mots qui concernent les axes et mesures liés à nos deux thématiques témoins : les transports et la requalification des friches.

En matière de politique des transports, on observe une évolution sémantique, avec la notion de « désenclavement » pour la première période de programmation 1989-93. Ceci n'a rien d'étonnant, puisque, sous cet intitulé, les transports sont un axe fort dans le cadre de la politique

méridionale. Les transports s'inscrivent pour la période suivante 1994-99 sous l'axe « communication », « réseaux et nœuds de services » en 2000-06 et enfin « accessibilité et transports » dans le cadre de la politique de cohésion 2000-13.

En matière de protection et valorisation des paysages, il est plus difficile d'identifier avec exactitude les axes et mesures, tant ils concernent plusieurs thématiques et s'élargissent au fil des programmations.

Les axes concernés sont essentiellement ceux liés au « tourisme » pour la période 1989-99, puis aux « ressources naturelles et culturelles » pour 2000-06 et enfin au « développement durable et attractivité culturelle et touristique » pour la période 2007-13. À l'échelle des mesures, les actions s'inscrivent depuis les vingt dernières années en priorité sous les intitulés suivants : « requalification des territoires d'intérêt historique à finalité touristique » (*PIM Campania*, 1988, p.123), « valorisation des ressources touristiques » (CCA Italie 1989-93, p.42), « valorisation des ressources d'intérêt touristique (requalification des biens d'intérêt historique/artistique, archéologique et autres infrastructures) » (*PO Campania*, 1994, p.62) et enfin « requalification, valorisation et promotion du patrimoine historique, culturel, archéologique, naturel, ethnographique et des centres historiques des espaces protégés et des parcs régionaux et nationaux » (*PO Campania*, 2000, p.165).

On observe ici au fil des programmations un élargissement de la sémantique avec l'introduction de la notion de patrimoine, qui recouvre lui-même un champ large et par nature touche aussi bien à la fois aux aspects culturels, historiques mais aussi naturels et paysagers. Cela est la conséquence d'un double mouvement plus général opéré en Europe qui :

D'une part, se traduit par l'introduction à la fin des années 1980 d'un nouveau concept, le « développement durable »²³⁹ qui participe directement à l'étendue de la notion de patrimoine en prenant largement en considération la protection et la préservation de l'environnement.

D'autre part, confère au paysage une valeur, et l'apparente à une ressource territoriale. En effet, il inclut la « totalité des biens hérités du passé (du plus lointain au plus proche). Parmi les biens culturels, une *évolution*, constante depuis la fin du 19^{ème} siècle, a fait attribuer une valeur historique, esthétique, scientifique [...] universelle ou nationale, comparable à celle des monuments dits Historiques, à une série d'objets construits et d'espaces qui se prêtent mal à la

²³⁹ Cette notion est issue du rapport Brundtland (1987) commandée par la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Il est ensuite repris par les autres institutions internationales (FAO, UNESCO, OMC, etc.) et les États. Toutefois, si c'est à l'échelle internationale que ce développe la notion de développement durable, c'est aussi à l'échelle régionale et locale qu'il est le plus souvent appréhendé. Que ce soit par le biais de l'Agenda 21, programme d'action adopté par les pays signataires de la déclaration de Rio en juin 1992 ou bien encore par l'intermédiaire des documents urbanistiques.

désignation de monument et qu'on préfère subsumer sous la notion de patrimoine » (Merlin, Choay, 1996, p.471).

Ceci nous renvoie et concerne directement la requalification urbaine de la friche industrielle de Bagnoli, qui pourra bénéficier sous cet intitulé de fonds communautaires. Puisque dès la fin des années 1980, un intérêt nouveau est porté à l'architecture industrielle avec l'idée qu'elle peut contribuer au développement local (*Encadré 2.9, p.178*). Dans cette conception, le mariage du territoire et du développement se réalise, en somme, par la patrimonialisation du site. C'est cet élargissement de la notion qui permet donc à l'espace industriel de Bagnoli de prétendre au titre de patrimoine.

Encadré 4.1 **Le patrimoine paysager et industriel en Europe**

Si la politique patrimoniale ne constitue pas immédiatement, à l'échelle de l'Union Européenne, un axe prioritaire d'intervention, à l'échelle du Conseil de l'Europe le patrimoine, au sens large, est au cœur de ses préoccupations.

Dès les années 1970, le Conseil de l'Europe – composé de l'ensemble des pays membres de l'Union européenne – s'attache à promouvoir le concept de conservation intégrée dont les principes sont définis dans la Charte européenne du patrimoine architectural (Amsterdam, 1975) et réaffirmés dans la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Grenade, 1985).

La **conservation intégrée** « consiste à traiter (conserver, restaurer, réhabiliter) les constructions et ensembles anciens pour les rendre utilisables pour la société moderne et à les intégrer dans les plans d'aménagement urbains et ruraux, de l'échelon de l'îlot à celui de territoire. L'idée de l'intégration du patrimoine ancien dans la vie et par conséquent dans la planification contemporaine, s'est fait jour à l'occasion de la prise en compte dans le patrimoine architectural, des ensembles historiques » (Merlin, Choay, 1988).

En 2000 à Florence, le Conseil de l'Europe élargit son approche et adopte la Convention européenne du Paysage. Elle vise à promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages en Europe. Encore aujourd'hui, le Conseil de l'Europe publie de nombreuses recommandations, directives ou résolutions en faveur de la protection et de la valorisation du paysage bien que non contraignantes pour les pays qui choisissent de les ratifier. L'Union européenne, elle-même réceptionne cette approche.

En effet, à l'échelle de l'Union européenne, il faut attendre le Traité de Maastricht (1992) pour que les notions de « conservation et de sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne » (art. 151), qui tiennent compte du paysage, apparaissent.

Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) constitue un autre outil pour l'Union européenne en faveur de la patrimonialisation des paysages. **L'article 151 du SDEC présente le paysage comme une ressource territoriale** que les acteurs locaux, régionaux et nationaux doivent exploiter : « par leur spécificité, les paysages culturels contribuent à l'identité locale et régionale et reflètent l'histoire et les interactions entre l'homme et la nature [...]. Ils représentent par conséquent une valeur considérable, par exemple en tant qu'attraction touristique [...] » (SDEC, 1999, p.36).

Photographie 4.5
Bagnoli : de l'aciérie au patrimoine industriel



Source : Gianni Fiorito, 2002.

Le SDEC, qui relève d'une démarche intergouvernementale, ne crée pour autant pas une compétence communautaire en matière d'aménagement du territoire et reste pour l'heure non contraignant. Plus récemment, le Traité de Lisbonne (2007) réaffirme dans ses dispositions communes que l'Union européenne « respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et **veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen** » (Traité de Lisbonne, Art.2, 2007).

Sources : SDEC, Traité de Lisbonne, 2007, Traité de Maastricht, 1992, Merlin, Choay, 1996, Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, 1985, Charte européenne du patrimoine architectural, 1975.

2.2 Le Programme opérationnel campanien 1989-93 : l'intervention extraordinaire européenne

Revenons à présent plus en détail sur chaque programmation pour tenter de comprendre ces évolutions. Pour la période de programmation 1989-93, dans un contexte de lente agonie qui accompagne la fin de la politique méridionale, les grands axes portés par l'État italien à travers le Cadre Communautaire d'Appui (CCA) pour les régions d'objectif 1, puis par la Région Campanie à travers son Programme opérationnel, s'orientent conjointement sur les infrastructures de support (eau, énergie), l'industrie et les services, le tourisme, la Recherche et Développement, l'innovation et le désenclavement (*Tab.4.5, Doc.4.2*).

En effet, les « infrastructures de support » (liées ici à l'approvisionnement en eau, à la protection de l'environnement) constituent le premier poste de dépenses en région Campanie avec plus de 34% des fonds alloués.

Tab.4.5
Coût total (fonds publics, privés et communautaires) réparti par axes prioritaires d'intervention 1989-93 en région Campanie (en %)

	Régions d'objectif 1 (CCA Italie)	Région Campanie
Total (en millions d'écus au prix de 1989)	100% (15 965 millions d'écus)	100% (1 868 millions d'écus)
Désenclavement	11	27
Industrie, artisanat et service	19	17
Tourisme	12	10
Ressources agricoles et développement rural	9	12
Infrastructure de support	34	34

Source : CCA 1989-93 pour les régions d'objectif 1 – Italie, *PO Campania* 1989-93.

NB : Ce tableau ne prend pas en considération l'axe « assistance technique, publicité et suivi » ainsi que les objectifs n°3 et n°4 (15%).

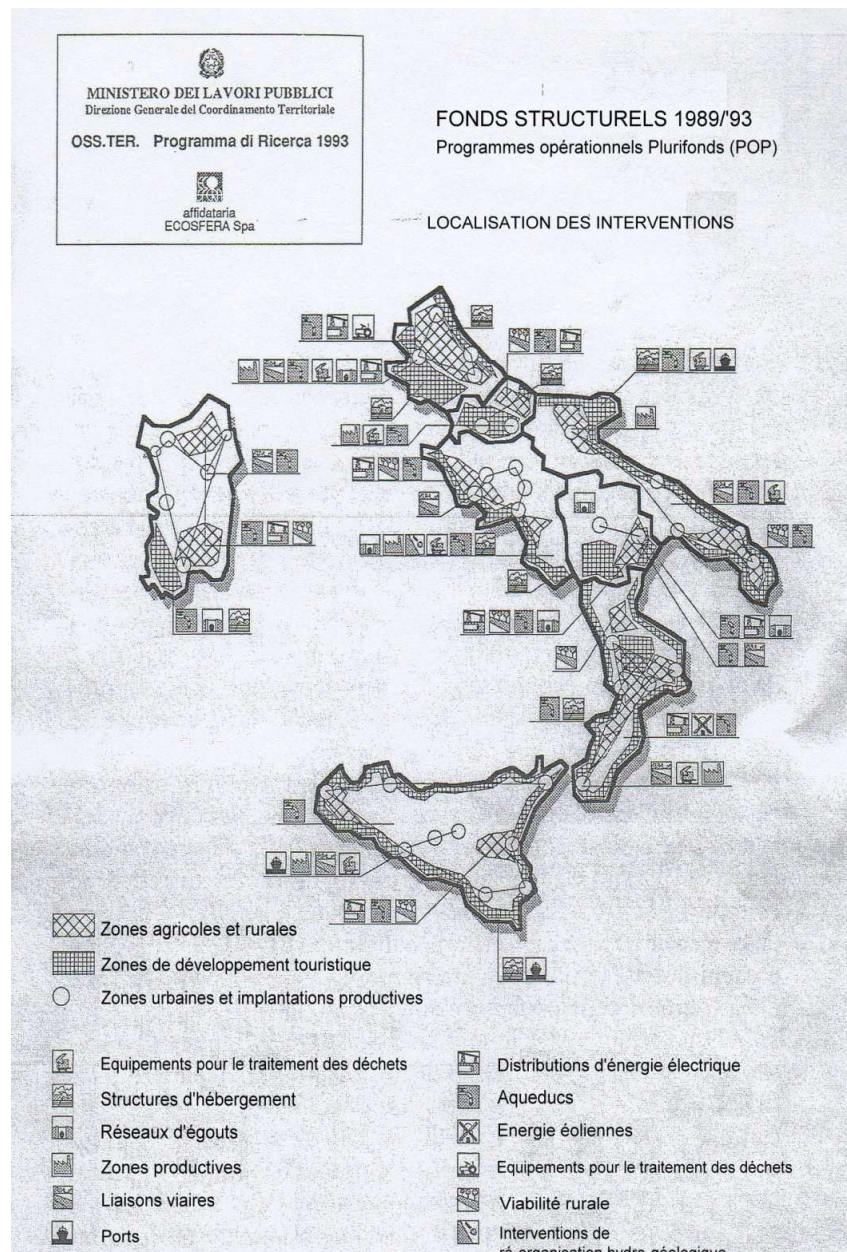
Derrière les « infrastructures de support », on trouve le « désenclavement » avec un peu plus de 27% des fonds alloués dont le métro napolitain bénéficie. Les actions en faveur du désenclavement, thème qualifié à l'échelle nationale de « hautement prioritaire » (CCA Italie, 1989) portent sur la zone métropolitaine à hauteur de 70% de l'aide. Les interventions concernent l'achèvement des travaux de la Ligne 1 du métro, engagés dans le cadre de l'Opération Intégrée en faveur de Naples (OIN). Mais, ces travaux sont aujourd'hui toujours en cours. Il s'agit aussi de soutenir le projet de la ligne à haute vitesse Rome-Naples-Battipaglia, en fonction depuis 2005.

Les fonds alloués au désenclavement du territoire interne sont portés à 30% et visent en priorité le réseau routier.

En outre, les mesures en faveur de l'aide à l'industrie et à l'artisanat (17%) concentrent également une part importante des fonds. Elles se sont inscrites en complément de la loi de 1986 relative à l'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno, dont la programmation est initialement censée expirer en 1993 (*Doc.4.2*). Les faibles pourcentages accordés au développement rural (12%) s'expliquent par la mise en œuvre des Programmes intégrés méditerranéens durant la même période de programmation. Ces aides se sont articulées essentiellement sur les questions agricoles.

Doc. 4.2

Interventions cofinancées par des Fonds structurels dans le Mezzogiorno (1989-93)



Source : Extrait de Nigris, 1996, p.267. Modifié par E. Manceau.

Mais plus qu'attaché aux spécificités méridionales, ce schéma est en partie identique pour l'ensemble des pays membres de la Communauté, puisqu'il est l'objet des « grandes directions prises par les interventions de la Communauté dans la recherche de la cohésion » (CE, 1997)²⁴⁰. Par exemple, en Espagne, l'accent porte en priorité sur les infrastructures, en particulier pour le réseau ferroviaire et les télécommunications. Toujours dans le cadre espagnol, les

²⁴⁰ C'est donc le plus souvent au niveau de la répartition des montants que la différence va s'opérer.

investissements en matière de Recherche et de Développement sont également conséquents²⁴¹. À titre d'exemple, des équipements modernes dans les universités, des parcs technologiques sont cofinancés pour la période 1989-93 par les fonds européens.

Mais nous pouvons aussi relever des « retards » ou des occasions manquées. Par exemple, la reconversion des friches industrielles, comme on le sait, fait aussi dès cette époque, une percée notable un peu partout en Europe²⁴². Par exemple, en France, dans les régions d'objectif 2, les aides portent en priorité sur la requalification des friches industrielles et urbaines. En Lorraine, 25 bâtiments industriels sont cofinancés dans le cadre du Pôle européen de développement de Longwy et 1 715 hectares de friches industrielles sont traités [...] (UE, 1997)²⁴³. Or, ces premiers fonds communautaires en faveur de la régénération urbaine des friches industrielles ne concernent pas l'aire de Bagnoli, qui ferme tout juste ses portes et qui doit attendre la seconde moitié de la programmation 2000-06 pour bénéficier d'aides structurelles (*Encadré 2.9, p.178*).

Globalement, en ce qui concerne le contenu, si cette première période de programmation s'adosse principalement aux orientations prises par la politique méridionale, alors agonisante, on retrouve aussi quelques axes clairement affichés dans le Programme opérationnel campanien 2000-06. Par exemple, les infrastructures, à travers le métro régional campanien, le secteur du tourisme, relancé par les Projets intégrés territoriaux à travers la valorisation du patrimoine paysager, culturel, historique ... et l'industrie dans le cadre des systèmes locaux de développement (*Tab.4.3*).

Cette première programmation sert donc de « passage de témoin » entre la politique méridionale, abolie en 1993 et les nouvelles politiques d'aménagement du territoire, marquées ces dix dernières années par un renforcement de l'utilisation faite des notions de « compétitivité », d' « innovation » et de « durabilité ».

2.3 La programmation 1994-99 achève l'intervention extraordinaire ?

Cette fois, la programmation 1994-99 n'a plus de « répondant » national autonome puisque l'intervention extraordinaire est supprimée en 1993 et que nous nous plaçons dès lors dans un partenariat Union européenne/État et Région. Les fonds alloués ont doublé passant respectivement de 8 504 millions d'écus (1989-93) à 14 860 millions d'écus pour les régions

²⁴¹ Le Cadre Communautaire d'Appui espagnol se donnait l'objectif d'accroître de 8% entre 1994 et 1999 les effectifs employés en Recherche et Développement (CE, 1997).

²⁴² Voir par exemple les travaux d'Hardouin-Lemoine M., 2001.

²⁴³ On estime à plus de 4 900 le nombre d'emplois créé par ces actions dans la région (UE, 1997).

d'objectif 1. Mais si le budget double, l'ordre de priorité des dépenses reste en large part inchangé en Campanie (*Tab.4.6*) même si l'on observe quelques modifications²⁴⁴.

- **Des fonds communautaires reprogrammés et des « axes » en perte de vitesse**

La programmation campanienne 1994-99 se trouve, elle, au cœur de vives critiques pour sa mauvaise absorption des fonds et fait l'objet d'importantes modifications pendant sa réalisation. Ces changements rendent par conséquent la lecture des axes prioritaires difficile (*Tab.4.6*).

Tab.4.6²⁴⁵
Plan de financement prévisionnel du PO 1994-99 campanien (en millions d'écus)

Axes	Coût total	En %	Total subventions communautaires	FEDER	État	Région	Privé
Total	2 021 243	100	768 800 (38%)	768 800	756195 (37,4)	9 748	486500 (24,1)
Communication	336 000	16,6	168 000	168 000	168 000		
Industries, artisanat et services	253 800	12,5	85 700	85 700	85 700		82400
Tourisme	369 900	18,4	128 600	128 600	128 600		112700
Développement rural et pêche	78 000	3,8	39 000	39 000	29 252	9 748	
Infrastructures de support aux activités économiques	976 400	48,3	342 500	342 500	342 500		291400
Assistance technique	7 143	0,4	5000	5 000	2143		

Source : *PO FESR Campania 1994-99*.

Parmi ces critiques : des interventions financées plusieurs fois par les mêmes acteurs, la superposition des programmes et des choix entre les décisions centrales et les besoins locaux, des carences de programmation générale et spécifique pour le territoire campanien et des difficultés de réalisation (INU, *PO Campania 2000-06*).

²⁴⁴ Toutefois, à l'échelle de l'Italie, on constate une diminution des ressources qui portent sur les infrastructures et en revanche une augmentation des dépenses en faveur du secteur productif. Notamment, la priorité est désormais accordée au secteur « Recherche et Développement » (Naldini, Wolleb, 1996, p.193). Ainsi, la Commission européenne introduit pour la programmation 1994-99 une action multirégionale « recherche-développement-innovation » (services au PME, création de parcs technologiques) ainsi que des actions en faveur de l'activité touristique, initialement non programmées (Rivière, 1996).

²⁴⁵ Ce tableau est celui présenté dans le Programme opérationnel adopté en décembre 1995. Les versions postérieures ainsi que le bilan proposé dans le Programme opérationnel pour la période 2000-06 présentent des données à chaque fois différentes. Le choix ici se porte donc sur la version du plan de financement prévisionnel comme base de l'étude.

Les ressources ont en particulier été de nombreuses fois reprogrammées en raison de la difficulté à les dépenser. Par exemple, la dotation de l'axe « communication » connaît en cours de programmation un accroissement de l'ordre de 17%, celui-ci est de 8% pour l'« industrie » et enfin de 22% pour le « tourisme ». Nous pouvons signaler qu'en soi, ce n'est pas spécifique à la région Campanie. Plus généralement, les montants alloués pour les Programmes opérationnels régionaux évoluent à mi-parcours et sont réajustés en fonction des besoins ou des difficultés à être dépensés.

En revanche, par rapport à ce qui était prévu dans le Programme prévisionnel 1994-99, la dotation des « infrastructures de support à l'activité économique » perd 14,6% de ses ressources. On peut supposer que cette perte est étroitement liée à la difficulté de réalisation de certaines mesures dont celle liée à la « *récupération et au traitement des déchets* ». Soit à nouveau cette épineuse question de l'environnement.

En effet, le Programme opérationnel 2000-06 signale que les fonds publics alloués pour 1994-99 sont passés de 200 millions d'écus à un peu moins de 82 millions d'écus. Cette forte diminution serait entre autre imputable au retard d'approbation du Plan des déchets de la Campanie, adopté en 1997. Pour la période 2000-06, le Programme opérationnel campanien consacre de ce fait une mesure entière au « système régional de gestion et de retraitement des déchets » (Chapitre 2). Cette mesure vise à « compléter la réalisation du Plan régional des déchets pour les parties relatives aux infrastructures pour le traitement des déchets » (*PO Campania*, 2004, p.193).

La question des déchets est d'ailleurs encore plus fortement ancrée dans le Programme opérationnel 2007-13 puisque sa gestion, inscrite dans l'axe « ressource naturelle », constitue aujourd'hui un indicateur d'efficacité de réalisation de la politique de cohésion. Cet indicateur fait par ailleurs écho aux stratégies de Lisbonne et ici surtout de Göteborg. Le terme même de « déchet » est cité 176 fois dans le Programme opérationnel 2007-13 pour « seulement » 111 fois dans celui de 2000-06. Selon nos estimations, le terme « déchet » apparaît moins de cinquante fois dans le Programme opérationnel 1994-99.

Dans sa réalisation, le Programme opérationnel s'inscrit encore ici dans l'achèvement des travaux engagés plusieurs années auparavant dans le cadre de la politique méridionale, à l'interface de l'héritage de la politique méridionale et des nouvelles programmations européennes.

En outre, le Programme 1994-99 s'attache à cofinancer des terminaux intermodaux²⁴⁶ comme celui de Nola situé sur le corridor ferroviaire de la Mer Tyrrhénienne Europe du Nord – Gioia Tauro (*Photographie 4.6*). C'est là un héritage non négligeable de cette période pourtant décriée. En effet, si le potentiel de Nola était déjà envisagé (Vallat, 1998) avec Battipaglia et Marcianise, ces terminaux se trouvent à l'heure actuelle au cœur du développement de la région Campanie (D'Alessandro, Sommella, 2008) et au cœur de la programmation campanienne pour la période 2007-13²⁴⁷.

Photographie 4.6
Le terminal intermodal de Nola (dans la province de Naples)



Source : <http://www.interportocampano.it/>

Dans le cadre de la programmation 2007-13, les terminaux de Nola, Marcianise ou encore Battipaglia sont en effet l'un des principaux axes d'interventions et appartiennent également aux « grands projets ». L'« intervention européenne » s'inscrit donc là encore dans la continuité des contenus des politiques d'aménagement du territoire dans laquelle, les orientations de Lisbonne et Göteborg ne semblent en rien révolutionner des stratégies déjà bien ancrées territorialement, si ce n'est intensifier leur utilisation.

- **L'émergence des axes liés à la « patrimonialisation » à la « ville »**

Une autre mesure, qui montre à la fois les liens entre l'« intervention européenne » des années 1990, la politique méridionale et la période de programmation 2000-13, est la « valorisation des

²⁴⁶ En France, la question des terminaux intermodaux a rôle majeur dans le processus de développement du territoire. Les terminaux ont ainsi figuré dans de nombreux programmes prioritaires (Reynaud, 1995, p.25).

²⁴⁷ Par exemple, en 2003, le terminal de Nola, situé dans l'arrière pays de Naples, a vu circuler environ 3 210 821 tonnes de marchandises en 2003. Parmi lesquelles, près de 59 029 tonnes ont été enregistrées dans le cadre du trafic ferroviaire, et 3 150 705 par la route (Capua, *La Repubblica*, 17/06/2004).

ressources touristiques et requalification du patrimoine culturel et monumental de la région » qui se renforce au fil des politiques.

Jusque-là encore peu présente, la patrimonialisation des paysages s'ancre en effet progressivement dans les programmes opérationnels campaniens. À partir du milieu des années 1990, on assiste en effet à un basculement progressif de l'orientation des engagements communautaires vers cette problématique même si en matière de politique du patrimoine, l'Europe se présente plus comme un partenaire parmi d'autres, plus que comme un chef de file. (*Encadré 4.1, p.299*).

Dans le cas de la Campanie, l'objectif de la mesure « valorisation des ressources touristiques et requalification du patrimoine culturel et monumental de la région » vise en particulier à améliorer l'attraction des flux touristiques nationaux et internationaux. Les montants alloués frôlent les 187 millions d'euros dont 94 millions de subventions communautaires, soit un peu plus de 9% des montants alloués. Parmi les opérations soutenues : la valorisation du patrimoine archéologique de Baia, la valorisation des ressources du musée archéologique national ou encore la requalification de la Chartreuse de Padula située dans la vallée de Diano dans la province de Salerne, inscrite depuis 1998 au patrimoine mondiale de l'Unesco. Cet élan en matière de patrimonialisation s'opère au même moment que le projet de « renaissance » du territoire napolitain engagé au début des années 1990 et s'inscrit, comme on l'a vu, dans un contexte plus large de processus de patrimonialisation à l'échelle internationale comme à Rio ou Montréal. Cette impulsion multi-échelles de l'intérêt porté au patrimoine architectural, paysager, industriel et culturel va jouer directement sur les contenus même des politiques d'aménagement du territoire. En effet, le patrimoine constitue désormais une ressource territoriale.

Ces opérations soutenues dans le cadre de la programmation 1994-99 s'inscrivent, depuis 2002, dans le cadre des Projets intégrés territoriaux. Par exemple, le projet de requalification de la Chartreuse de Padula correspond aux Projet intégré territorial éponyme. Les actions portent sur l'entretien du site, la publicité. Enfin, dans le cadre de la programmation 2007-13, le même projet s'inscrit dans un « plan stratégique de valorisation des biens culturels ». Les Projets intégrés territoriaux vont donc finaliser des actions engagées depuis des décennies en matière de valorisation du patrimoine paysager.

Enfin, point non négligeable, une action spécifique en faveur des « villes » émerge. Le Programme opérationnel 1994-99 prévoit deux actions majeures autour du quartier de Pianura, à Naples et la requalification du centre ancien de Naples. Le projet qui concerne le quartier de Pianura vise la sauvegarde de l'environnement, l'amélioration des services collectifs,

l'accroissement de l'appareil productif, les transports (*Encadré 5.7, p.386*). Ce projet s'est littéralement inscrit dans une approche intégrée du territoire. Le second projet qui porte sur la requalification du Centre antique de Naples, impulsé par le renouveau de l'échelon local et des actions portée par Antonio Bassolino, est doté d'une subvention globale²⁴⁸ de plus de 35 millions d'euros dont 25 millions d'apport du FEDER (Chapitre 2). Si la « ville » reste encore en arrière-plan, elle va prendre une place plus importante à partir de la programmation 2000-06 des fonds structurels.

Quelle conclusion tirer de cette programmation 1994-99 ? Plus que la première programmation 1989-93, le programme 1994-99 achève les actions portées dans le cadre de la politique méridionale. En parallèle, nous pouvons aussi observer très nettement le glissement vers de nouvelles thématiques comme la « Ville » et la montée en force des références liées à la « compétitivité », à l'« innovation » et surtout à la « préservation des ressources naturelles et historiques » déjà présentes.

3. LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE COHÉSION DANS LA LIGNÉE DE LISBONNE ET GÖTEBORG À PARTIR DES ANNÉES 2000

Partant de 1999 et toujours des stratégies de Lisbonne (2000) et Göteborg (2001), il s'agit maintenant de revenir sur la période de programmation qui vient de s'écouler, 2000-06 et celle actuelle, 2007-13. L'objectif visé est d'interroger la pénétration de ces stratégies dans les politiques d'aménagement du territoire en Campanie et les moyens utilisés pour leur réalisation.

Ces stratégies sont en effet accompagnées d'indicateurs qui contribuent à marquer un peu plus la « rupture » supposée évoquée dans les discours portés par les acteurs institutionnels²⁴⁹. Le Cadre de Référence Stratégique National 2007-13 a choisi d'axer son action sur « 13 variables de rupture » parmi lesquelles : les capacités d'exportation, de développement de service aux entreprises, d'innovation, d'attractivité des touristes, l'emploi ... orientées volontairement en faveur des stratégies de Lisbonne et Göteborg. L'objectif est pour reprendre le Cadre de Référence « la nécessité de réaliser de forts changements, une « rupture » par rapport au passé, dans les comportements et les attitudes des opérateurs économiques » (QSN 2007-13, p.71).

Pour autant, en quoi les stratégies de Lisbonne et Göteborg, désormais explicitement présentes dans la politique de cohésion, proposent-elles de nouvelles références pour les politiques d'aménagement du territoire en région Campanie ? En effet, comme nous venons de le voir, les thématiques qu'elles proposent ne sont pas récentes !

²⁴⁸ En 1999, l'État retire 10 millions d'écus à la subvention globale, compensés par l'apport de fonds privés (*PO Campania 2000-2006*).

²⁴⁹ Annexe : Liste des indicateurs liés aux stratégies de Lisbonne et Göteborg, p.446.

Si en 2000, les stratégies de Lisbonne et Göteborg ne s'appliquent pas encore dans les programmes opérationnels régionaux, adoptés la même année, elles entrent en scène à mi-parcours de la programmation 2000-06 et deviennent obligatoire pour la programmation 2007-13. En effet, dès 2005, le « fléchage de Lisbonne » devient un élément obligatoire dans la réalisation de la politique de cohésion et vise à ce que 60% des fonds programmés pour les régions classées en objectif « convergence » participent à la réalisation de la stratégie. Ainsi, en région Campanie, pour la période 2007-13, 52,51% du FEDER sont consacrés aux objectifs de Lisbonne et Göteborg, soit plus de 1 802 millions d'euros. Les 47,49 autres %, nécessaires pour rejoindre au final la barre des 60%, relèvent du FSE (559 millions d'euros).

L'« économie de la connaissance », la « compétitivité », fers de lance des orientations proposées par les stratégies ainsi que le « fléchage » imposé pour les fonds depuis 2005 modifient-ils le contenu même des politiques d'aménagement du territoire en région Campanie ? Plus particulièrement, les actions portant sur le métro régional de Naples et la requalification paysagère de la friche de Bagnoli, souffrent-elles ou sont-elles « portées » par ce processus de « lisbonisation » ? Le point de départ de l'analyse est la programmation initiale des fonds communautaires pour la période 2000-06 et celle renouvelée en 2004²⁵⁰ avant d'aborder le programme actuel, soumis au fléchage de Lisbonne. Mais avant cela, revenons un bref instant sur les instruments de réalisation des deux stratégies.

3.1 De la Méthode ouverte de coordination (MOC) au « fléchage de Lisbonne »

Pour parvenir à son objectif d'une « économie de la connaissance », l'Europe propose en mars 2000, une méthode qui vise à pénétrer les niveaux locaux, régionaux et nationaux : la Méthode ouverte de coordination (MOC) (*Encadré 4.2*).

Encadré 4.2

La nouvelle Méthode ouverte de coordination (MOC)

[...] La mise en œuvre de l'objectif stratégique sera facilitée par le recours à **une nouvelle méthode ouverte de coordination** permettant de **diffuser les meilleures pratiques** et d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'UE. Conçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, cette méthode consiste à :

- Définir **des lignes directrices** pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres ;
- Etablir, le cas échéant, **des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales**, qui soient adaptés aux besoins des

²⁵⁰ À mi-parcours, les programmes opérationnels font l'objet de mises à jour. Dans ce cadre, des mesures peuvent être supprimées ou ajoutées. Le renouvellement peut également concerner la réorientation des fonds de mesures qui connaissent des difficultés d'absorption vers des mesures, par exemple, plus en adéquation avec les orientations nouvellement proposées.

différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir **comparer les meilleures pratiques** ;

-Traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;

-Procéder périodiquement à un **suiti**, une **évaluation** et un **examen par les pairs**, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements [...]

Source : Conseil européen de Lisbonne 23 et 24 mars 2000 (Extrait des Conclusions de la Présidence)

Cadre de coopération entre les États membres, cette nouvelle méthode s'appuie essentiellement sur la reconnaissance et la définition communes d'objectifs à remplir adoptés par le Conseil, d'instruments de mesure définis à partir d'indicateurs, de lignes directrices intégrées et enfin sur la base du principe même de *benchmarking*²⁵¹, qui signifie littéralement « étalonnage des performances ».

Dans ce cadre, le *benchmarking* qui constitue « la pièce maitresse du dispositif de Lisbonne » (Bruno, 2008, p.30) participe à la fois, à renforcer le principe d'efficacité de réalisation de la politique de cohésion, déjà présent bien avant dans les règlements des fonds structurels ainsi que les processus d'évaluation des politiques nationales et régionales. On peut supposer par ailleurs que ce principe participe également à modifier en profondeur le contenu même des politiques d'aménagement du territoire. En effet, l'un des objectifs majeurs de l'aménagement du territoire vise à réduire les disparités spatiales, mais la course aux indicateurs, à l'évaluation, pour ne pas perdre de fonds communautaires, incite à réorienter le contenu des politiques d'aménagement vers des projets plus « innovants » et « compétitifs ».

En outre, la Méthode ouverte de coordination va permettre aux stratégies de Lisbonne et Göteborg, à travers des lignes directrices intégrées, de pénétrer l'ensemble des politiques nationale et régionale (*Fig.3.2, p.203*)²⁵². Par exemple, dès 2005, à l'échelle nationale, le gouvernement italien proposait son Plan pour l'innovation, la croissance et l'emploi²⁵³ pour la période 2005-08. Il visait à relancer la stratégie de Lisbonne et s'appuyait sur les lignes stratégiques (24 au total)²⁵⁴. Alors même que s'achève le programme 2000-06, ce plan va donc

²⁵¹ Le *benchmarking* « est avant tout un outil d'auto-évaluation et d'aide à la décision conçu par la science managériale dans un souci de rationalisation organisationnelle » (Bruno, 2008, p.29).

²⁵² Le Conseil européen de Laeken en décembre 2001 conduit ensuite à l'adoption de sept indicateurs clés pour le développement durable, qui s'associent aux trente-cinq indicateurs structurels déjà adoptés dans le cadre du processus de Lisbonne. Voir annexe. Toutefois, le rapport de printemps de l'Union européenne en 2004 restreint le nombre d'indicateurs à quatorze avec pour objectif de « construire plus facilement un modèle européen de gouvernance » (Résumé opérationnel du rapport ESPON 3.3, 2007, p.4).

²⁵³ *Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione* – PICO. Ce plan dispose d'un montant de 46,4 milliards d'euros pour la période 2005-08.

²⁵⁴ Annexe : Les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-08, p.447.

logiquement appuyer des projets liés à la Recherche et au Développement, à l'environnement ou encore aux infrastructures pour les régions de « convergence ».

Pour compléter ce plan pour la croissance et l'emploi, la Présidence du Conseil des Ministres italiens adoptait en novembre 2008, pour la période 2008-10, le Programme national de réforme²⁵⁵ dans le but aussi d'atteindre les objectifs renouvelés de Lisbonne de 2005. Comme évoqués par le Conseil européen, les efforts doivent porter en particulier sur la croissance et l'emploi avec un renforcement de l'évaluation des politiques et une réforme en profondeur des administrations publiques (Chapitre 5).

Nous pouvons ici signaler le décalage dans l'agenda entre la programmation politico-économique nationale, adoptée en 2008, qui va orienter son action sur la stratégie de « Lisbonne » et celle des programmes opérationnels adoptés une année avant. Ceci nous renvoie une nouvelle fois au schéma proposé par Jean Peyrony en introduction générale sur la coopération en matière de développement territorial et pose une fois de plus la question de la « cohérence temporelle ». On peut en effet se demander si les orientations nationales, pour une plus grande efficacité, n'auraient pas dû être adoptées avant les programmes opérationnels ? On peut aussi supposer que dans ce cadre, l'Europe s'affiche désormais comme un chef d'orchestre vers lequel toutes les actions doivent s'orienter. En ce sens, la « cohérence temporelle » ne constituerait plus un élément important dans l'adoption et l'articulation des plans et documents entre les échelles locales/régionales et nationales puisqu'ils doivent tous converger prioritairement vers les orientations proposées par l'Europe.

Enfin, le règlement des fonds structurels n°1083/2006 pour la période 2007-13, qui cadre la réalisation de la politique de cohésion, intègre entièrement les grandes orientations préconisées de l'Union européenne au service de la stratégie de Lisbonne : [...] *L'intervention cofinancée par les Fonds est ciblée sur les priorités de l'Union européenne en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emploi [...]* (Article 9, paragraphe 3, règlement CE n°1083/2006). Le même règlement intègre aussi les catégories de dépenses qui doivent contribuer à atteindre les objectifs de Lisbonne et Göteborg²⁵⁶. Au nombre de quatre-vingt six, ces catégories de dépenses s'orientent sur des investissements de type immatériel et mêlent développement durable (énergie, environnement ...) et compétitivité (investissements dans les entreprises ...). Comme pour les premiers programmes européens, l'Europe cherche à obtenir une vision intégrée du territoire avec comme particularité aujourd'hui de cibler encore plus ses actions. On

²⁵⁵ Les programmes nationaux de réforme sont adoptés par l'ensemble des pays membres afin de répondre aux objectifs de Lisbonne, dans le cadre d'une cohérence européenne de mise en œuvre.

²⁵⁶ Annexe : Les catégories de dépenses « Lisbonne » (en grisé), p.448.

peut supposer dès lors que ces catégories vont là encore jouer un rôle considérable sur le contenu des politiques d'aménagement du territoire (Tab.4.7).

Tab.4.7
Quelques « catégories de dépenses » en faveur de la réalisation des stratégies de Lisbonne et Göteborg

Code	Thèmes prioritaires
Recherche et développement technologique (RDT), innovation et esprit d'entreprise	
1	Activités de RDT dans les centres de recherche
2	Infrastructures de RDT (y compris équipement, instrumentation et réseaux informatiques de grande vitesse entre les centres de recherche) et centres de compétence technologique spécifique
3	Transfert de technologies et amélioration des réseaux de coopération entre les PME, ces dernières et d'autres entreprises, les universités, les établissements d'enseignement postsecondaire de tout type, les autorités régionales, les centres de recherche et les pôles scientifiques et technologiques (parcs scientifiques et technologiques, technopôles, etc.)
Société de l'information	
11	Technologies de l'information et de la communication (accès, sécurité, interopérabilité, prévention des risques, recherche, innovation, contenu numérique, etc.)
Énergie	
39	Énergies renouvelables: énergie éolienne
40	Énergies renouvelables: énergie solaire
41	Énergies renouvelables: énergie de biomasse
Environnement et prévention des risques	
52	Promotion des transports publics urbains propres
Amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité	
65	Modernisation et renforcement des institutions du marché du travail
66	Mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché du travail
67	Mesures visant à encourager le vieillissement actif et le prolongement de la vie active
69	Mesures visant à accroître la participation durable des femmes à l'emploi et leur progression professionnelle [...]
70	Actions spécifiques pour accroître la participation des migrants à l'emploi et renforcer ainsi leur intégration sociale

Source : CE Règlement des Fonds structurels n°1083/2006

Quelles sont les conséquences de ces catégories de dépenses dans le cadre campanien et en particulier leur influence sur les orientations prises pour les politiques d'aménagement ?

3.2 L'intégration de Lisbonne et Göteborg dans le Programme opérationnel campanien 2000-06

C'est donc dans le contexte de révision à mi-période du Programme opérationnel campanien que les stratégies de Lisbonne et Göteborg sont prises en considération. Concrètement, comment ces stratégies pénètrent-elles les politiques nationale et régionale ? Quels sont les conséquences pour le Programme opérationnel campanien révisé en 2004, en termes d'axes et de mesures qui composent le document ?

- **Lisbonne et Göteborg pénètrent les politiques nationale et régionale**

Premièrement, dans le cadre de la politique de cohésion, c'est logiquement à l'échelle nationale que les orientations répondant aux stratégies de Lisbonne et Göteborg sont prises en compte à travers le Cadre Communautaire d'Appui (CCA) révisé pour les régions du Mezzogiorno²⁵⁷. Ce schéma se répète d'ailleurs en France comme dans l'ensemble des pays membres chargés d'intégrer les nouvelles orientations européennes.

Par exemple, le résumé opérationnel du CCA grec révisé souligne que « la promotion de l'initiation numérique selon les conclusions du sommet de Lisbonne et les orientations politiques de la Commission européenne constitueront un objectif central » (Résumé opérationnel du CCA grec, 2004, p.7). Le CCA italien révisé à mi-parcours par le Comité de surveillance pour être approuvé par la Commission européenne le 30 novembre 2004²⁵⁸, donne lui aussi le « la » des priorités de l'action aux programmes opérationnels. En effet, il souligne dans son chapitre sur la « stratégie de développement » la cohérence de la réalisation de sa politique avec les stratégies de Lisbonne et Göteborg²⁵⁹.

À l'échelle régionale, la présence de l'Agenda de Lisbonne et des objectifs de Göteborg s'insère logiquement dans le Programme opérationnel campanien révisé également en 2004, qui fait mention de la nécessité de relever le défi d'une « économie de la connaissance » :

*[...]La révision à mi-parcours a fourni l'occasion de **renforcer les priorités fixées par les Conseils européens de Lisbonne et Göteborg** [...]. La priorité donnée dans la révision vise les interventions dans la **recherche et l'innovation**, le **développement de la société de l'information** et la **valorisation des ressources humaines** - dans le but de stimuler et satisfaire la demande d'innovation des systèmes productifs locaux [...]. De même, les investissements pour améliorer l'efficacité dans la gestion des **ressources naturelles**, la **promotion d'initiatives entrepreneuriales**, la répartition des modes de consommation et de **production plus respectueuses de l'environnement**, l'utilisation des **énergies renouvelables** et des efforts en faveur de la **conservation de l'énergie**, de **l'amélioration du réseau écologique**, de la **gestion améliorée des déchets**, de la mise en œuvre d'un **système de transport intégré**, fondée sur une répartition équilibrée du trafic par mode, sont*

²⁵⁷ Le CCA a été adopté initialement le 1^{er} août 2000. Les régions Abruzzes et Molise ne sont pas prises en considération dans le Cadre Communautaire d'Appui en raison de leur caractère de sortie « des régions en retard de développement ».

²⁵⁸ La révision du CCA s'appuie sur les rapports d'évaluations opérées sur la première période 2000-03.

²⁵⁹ « D'une manière générale, **le CCA prend dûment en compte les priorités de la Commission**, comme indiqué dans les lignes directrices pour les programmes de la période 2000-06 et la révision de ces lignes directrices, adoptées lors de la révision à mi-parcours des programmes. **Une mention spéciale est faite à quelques-uns des domaines d'action liés à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et de Göteborg** » (QCS, novembre 2004, p.40).

des réalisations concrètes pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable [...].

(PO Campania, 2004, p.51).

Plus encore que cette déclaration d'intention somme toute banale, c'est le nombre même de références qui renvoie à la réalisation de l'Agenda de Lisbonne et dans une moindre mesure à celui de Göteborg, qui met en évidence cette nouvelle dimension (Tab.4.8). En effet, les stratégies pénètrent fortement la mise en œuvre de la politique de cohésion en région Campanie, tout au moins sur le papier.

Par exemple, les occurrences liées aux notions de « compétitivité », d'« innovation » ou la référence même aux stratégies de Lisbonne et Göteborg montrent nettement cette volonté, par une augmentation croissante de leur emploi dans les documents de programmation. Alors que le Programme opérationnel campanien comptabilise environ quatre-vingt fois les termes de « compétitivité » et d'« innovation », le nombre d'occurrences pour le Programme révisé 2004-06 passe à 95 pour le terme de « compétitivité » et 115 pour le terme d'« innovation ». Paradoxalement l'ébauche du Programme opérationnel 2007-13 mentionne moins de fois les termes avant de voir leur utilisation doublée dans la version finale.

Tab.4.8
Occurrences liées aux stratégies de Lisbonne et Göteborg présentes dans les PO campaniens

Termes	PO 2000	PO 2004-06	PO 2007-13 (ébauche)	PO 2007-13
Lisbonne	0	11	24	32
Göteborg	0	8	6	17
Compétitivité	≈ 80	95	94	173
Innovation	≈ 80	115	78	151
Environnement	+ de 150	221	187	645
Développement durable	≈ 20	34	21	51

Sources : PO Campania 2004-06, PO Campania 2007-13 (ébauche), PO Campania 2007-13.

En ce qui concerne les occurrences de « développement durable » et d'« environnement » attachées aux enjeux de Göteborg, on peut noter leur forte présence avant même le Conseil de 2001. En effet, dans la première version du PO 2000-06, le terme d'« environnement » est cité plus de 150 fois, quand celui de « développement durable » est mentionné environ une vingtaine de fois. Mais pour la période de programmation 2007-13, ces termes sont démultipliés. Ainsi, l'occurrence « environnement » est utilisée 645 fois dans le Programme opérationnel campanien et la notion de « développement durable » apparaît, elle, 51 fois. On peut d'emblée dire ici que « compétitivité » et « environnement », au cœur des préoccupations campaniennes, sont les

maîtres mots de la programmation, ce qui n'est finalement que très peu étonnant au vu du contexte territorial de la Campanie (Chapitre 2).

Toutefois, il faut nuancer cette idée d'existence nouvelle, puisqu'on note déjà la présence des termes de « compétitivité », d' « innovation » ou de « développement durable » avant même les Conseils européens de 2000 et 2001. Là encore, nous ne pouvons échapper aux enjeux évidents d'image dans cette célérité à se « caler » sur l'Europe.

- **Quels changements dans les « axes » des programmes opérationnels ?**

Si sur le papier, l'Agenda de Lisbonne est nettement présent, tant aux échelles nationale que régionale, le contenu du Programme opérationnel campanien en est-il modifié ?

Encore une fois, il s'agit d'abord d'interroger le niveau national. Le rapport 2006 de la Svimez affirme qu'à l'échelle nationale, « sous le profil stratégique et méthodologique, les lignes fondamentales qui avaient inspiré le CCA dans sa première proposition sont restées confirmées » (Svimez, 2006, p.144). On retrouve ainsi toujours les six « axes » majeurs : « valorisation des ressources naturelles et environnementales », « ressources culturelles », « ressources humaines », « renforcement des systèmes de développement local », « amélioration de la qualité de vie en ville » et enfin « renforcement des réseaux et nœuds de service ».

En revanche, au sein même des « axes » s'opèrent bel et bien dès 2005 des modifications en fonction de la nécessité de focaliser le Programme sur les orientations de Lisbonne et Göteborg. Ainsi, l'axe « ressources humaines » se trouve être renforcé autour de la réalisation des stratégies régionales pour l'innovation, d'intervention en matière de « société de l'information » (par exemple l'e-Learning ou encore l'e-Health). Dans le cadre de l'axe sur les transports, la révision portée au CCA appuie la nécessité de renforcer l'inter-modalité et le transport durable (CCA, 2004, Rainoldi (UE), 2005). Ceci nous renvoie à l'exemple du terminal intermodal de Nola, déjà présent dans les premiers programmes de la politique de cohésion réformée.

Ces modifications « préfigure » donc d'ores et déjà chaque aspect de la possible architecture de la programmation des fonds structurels après 2006 » (Svimez, 2006, p.145) censée être plus « performante ». Toutefois, il faut relativiser ces changements, présumés imputables aux stratégies, puisque la première version du CCA, avant même sa « lisbonisation », s'inscrivait déjà dans une dimension favorisant la croissance économique, tout en tenant compte de la protection de l'environnement.

Encore une fois, ce schéma n'est pas propre au cadre italien. En Espagne, la première version 2000-06 du CCA, s'appuie, elle aussi, sur six priorités liées à l'amélioration de la

compétitivité et de la création d'emplois et au développement durable (Résumé opérationnel du CCA espagnol, 2004, p.5)²⁶⁰.

À l'échelle régionale, le contenu du Programme opérationnel campanien révisé, se trouve également être très peu modifié. Sans entrer dans les détails de la révision qui touchent notamment les normes pour la publicité, la structure organisatrice, il s'agit plutôt ici de traiter des changements ou non des contenus des politiques de développement territorial. Tout d'abord, dans la lignée du Cadre Communautaire d'Appui, les grandes orientations ne sont pas modifiées. On retrouve ainsi les mêmes grands « axes » (Tab.4.9).

Tab.4.9
Répartition financière des fonds (en %) par axes d'interventions pour les programmes opérationnels 2000-06 et 2004-06 Campanie

	Programme opérationnel 2000				Programme opérationnel 2004			
	Total	Fonds structurels	FEDER	FSE	Total	Fonds structurels	FEDER	FSE
I – Ressources naturelles	28	27,3	31,5	2,5	25,8	25,4	29,5	1,3
II – Ressources culturelles	8,4	8,3	11,9	3,4	8,4	7,7	11,5	1,8
III – Ressources humaines	13,3	18,9	7,9	79	17,5	20	8,3	89
IV – Systèmes locaux	31,5	26,6	22	3,4	27,8	28	23,3	1,8
V – Ville	4,5	5	7	2,9	5,6	5,1	7,6	1,5
VI – Réseaux et nœuds de services	14	13,9	19	8,7	14	12,8	18,5	4,5
VII – Assistance technique	0,5	0,5	0,7	0	0,9	0,8	1,2	0
Total	9 215,8	3 824,9	2 504,6	631,8	7 748,1	4 280,5	2 775,7	702

Sources : Regione Campania, PO 2000-06 et 2004-06.

Dans un premier temps, les modifications vont essentiellement concerner le cadre financier, résultat logique de la réorientation de certains objectifs liés à l'Agenda de Lisbonne, mais aussi à la reprogrammation entre les « mesures » et les « axes ». Par ailleurs, il faut noter que nombre de projets sont en cours de réalisation avec des dépenses déjà engagées, ce qui peut apparaître

²⁶⁰ Ces six priorités sont : « l'amélioration de la compétitivité du tissu productif à travers sa diversification et la modernisation productive, organisationnelle et technologique » ; « l'avancée de la société de la connaissance à travers l'accroissement de la capacité technologique et le déploiement de la Société de l'Information » ; « la valorisation et la qualification des ressources humaines » ; « le développement et l'adéquation des infrastructures de communication et d'approvisionnement d'énergie » ; « l'utilisation du potentiel de croissance endogène des régions à partir du développement local et urbain » ; « la priorité de développement soutenable est à caractère transversal à tous les axes d'intervention et devra être prise en considération et être intégrée dans l'articulation concrète de toutes les priorités stratégiques restantes ».

comme une limite à la réorientation des fonds. On peut donc ici supposer que cette situation explique, en partie, les faibles modifications qu'aurait pu engendrer l'Agenda de Lisbonne.

Cependant, si les évolutions sont peu marquées, elles existent quand même. En particulier, les réorientations financières ont logiquement un impact sur les projets déjà lancés mais dont les taux d'absorption sont faibles. On peut par exemple citer des mesures appartenant à l'axe « ressources naturelles » comme le soutien au développement de micro-entreprises dans les parcs régionaux ou nationaux (0%) ou encore les programmes de dépollution des zones contaminées (28,8%) (*Tab.1.7, p.75*), ou retoqués par manque de programmation, de fonds (*Tab.4.9*).

Le tableau 4.9 montre ainsi, de façon somme toute paradoxale par rapport à la stratégie de Göteborg, la diminution des fonds pour l'axe « ressources naturelles » dont les aides consacrés passent de 28% pour la première version du PO à 25,8% dans la version révisée de 2004.

Le Programme opérationnel révisé en 2004 souligne, quant à lui, que « tenant compte de l'intervention de besoins identifiés, des priorités reconnues et des finalités attendues sur la base de la stratégie régionale, ainsi que sur les taux de participation financière de l'Union européenne prévus dans les divers fonds et pour les diverses mesures cofinancées, il a été défini la répartition des ressources publiques disponibles pour les axes prioritaires [...] » (*PO Campania, 2004, p.261*). Cet extrait du Programme opérationnel laisse donc planer un voile sur les conditions de répartition des fonds communautaires. Nous pouvons présumer du lien de cause à effet même si très souvent cette reprogrammation ou les dégagements d'office sont liés aux difficultés de gestion, au retard ou tout simplement à l'annulation des projets.

- **Quels impacts de Lisbonne et Göteborg à une échelle plus fine, celle des « mesures » ?**

Nous allons essayer à présent de descendre d'un « cran » et de questionner les « mesures » qui composent les grands « axes » de programmation, ici encore à travers une approche comparative entre le Programme opérationnel initial et celui révisé en 2004.

Tout d'abord, la programmation initiale 2000-06 prévoit, on l'a vu, sept axes et soixante quatre mesures. Parmi les actions menées, des projets liés au « cycle de l'eau », à la « gestion des ressources hydriques », à la « décontamination des sites pollués », à la « requalification, la valorisation et la promotion du patrimoine historique, culturel et naturel », au « développement de l'entrepreneuriat avec l'émergence de nouveau bassin d'emploi » ou encore au « soutien d'un développement productif, au tourisme » sont prévues. Les actions en faveur des « villes » sont aussi très présentes en ce qui concerne notamment les programmes de récupération des centres urbains.

Enfin, le développement des transports intégrés, qui correspond à la mesure éponyme, constitue un autre élément essentiel du Programme opérationnel 2000-06, ainsi que dans sa révision (Chapitres 1). Cette mesure s'inscrit parallèlement dans le cadre des « grands projets » prévus par l'article 26 du règlement des fonds structurels CE 1960/1999²⁶¹. En effet, parmi les sept grands projets²⁶² du Programme opérationnel 2000-06, approuvés par la Commission européenne, cinq ont trait au métro régional pour un coût total de 271 millions d'euros d'apport du FEDER (*Regione Campania, Rapporto annuale di esecuzione*, 2006, p.263). Plusieurs chantiers ont été et sont présents dans la programmation 2007-13.

Par rapport à la programmation initiale de septembre 2000, la révision à mi-parcours reprend l'ensemble de ces mesures, mais introduit huit mesures nouvelles et fait passer respectivement le Programme opérationnel de soixante-quatre à soixante-douze mesures (Svimez, 2006).

Les six nouvelles mesures concernent notamment l'axe « ressources humaines ». Ces mesures visent au renforcement du potentiel humain en faveur du développement local, au soutien du développement des programmes intégrés de coopération entre les administrations locales et territoriales, etc. et concernent prioritairement le Fonds Social Européen (FSE). D'ailleurs si l'on compare les montants attribués à l'axe « ressources humaines » entre le Programme opérationnel dans sa première version (septembre 2000) et la révision à mi-parcours (octobre 2004), on peut noter que le FEDER campanien initialement doté d'un budget de 197,3 millions d'euros passe en 2004 à 232,3 millions d'euros, mais représente peu à côté des 625 millions de FSE alloués.

Pour la période de programmation 2007-13, l'ensemble des montants du FSE est dédié à la réalisation des stratégies de Lisbonne et Göteborg. Ainsi même si le fléchage ne constitue pas encore une obligation, une faible partie des fonds FEDER mais la totalité du FSE s'orientent déjà en faveur de l'Agenda de Lisbonne²⁶³.

²⁶¹ L'article 26 du règlement CE 1960/1999 prévoit qu'« au cours de la mise en œuvre des interventions, si l'État membre ou l'autorité de gestion envisage la participation des Fonds à un grand projet, il en informe préalablement la Commission en transmettant les informations suivantes : a) l'organisme qui sera responsable de la mise en œuvre; b) la nature de l'investissement et sa description, ainsi que son enveloppe financière et sa localisation; c) le calendrier d'exécution du projet; g) les éléments permettant d'apprécier l'impact sur l'environnement et l'application des principes de précaution et d'action préventive, [...] des atteintes à l'environnement et du principe du « pollueur-payeur », ainsi que le respect des règles communautaires en matière d'environnement; [...] ».

²⁶² Les deux autres grands projets concernent la réhabilitation de l'Auberge des pauvres à Naples (plus grande façade d'Europe (380 mètres de long) avec presque 26 millions d'euros d'apport communautaire, et l'implantation d'éoliennes entre les communes d'Andreotti et Bisaccia (9,5 millions d'euros de FEDER).

²⁶³ Sans plus de détails, les autres axes influencés par les orientations de Lisbonne concernent l'« assistance technique » et les « Systèmes locaux » avec l'intégration de la mesure « gestion des

La révision de la programmation 2000-06 en région Campanie se trouve donc peu affectée par l'introduction des stratégies de Lisbonne et Göteborg, car le Programme initial de 2000 s'oriente déjà nettement en faveur de la compétitivité, de l'emploi et du développement durable.

En effet, dans le Programme opérationnel campanien adopté en septembre 2000, l'idée de compétitivité est déjà patente tout comme la nécessité de protéger et valoriser le patrimoine naturel et culturel, qui n'est, elle-même, nous venons de le voir, pas récente au niveau européen (*Encadré 4.1, p.299*). Ugo Marani, président de l'institut de recherche économique et social en région Campanie confirme notre propos en affirmant que « les stratégies de Lisbonne et Göteborg n'ont en rien modifié la programmation ou les contenus de la politique d'aménagement du territoire »²⁶⁴.

3.3 La programmation campanienne 2007-13 articulée autour de Lisbonne et Göteborg

Ce point aborde à présent le Programme opérationnel campanien pour la période 2007-13 afin d'interroger toujours le degré d'infiltration des stratégies de Lisbonne et Göteborg dans les politiques d'aménagement du territoire. Comme en témoigne, lui aussi, Carlo Neri, coordinateur du Programme opérationnel campanien, avec parfois une forme de désinvolture, les stratégies de Lisbonne et Göteborg ne constituent en rien un obstacle à la réalisation de la programmation en région Campanie, sans être non plus vues comme aussi draconiennes que cela peut-être le cas, dans les régions de « compétitivité » comme - on le verra plus loin - en Île-de-France :

*[...] Disons que l'on a essayé de répondre aux stratégies de Lisbonne et Göteborg. L'objectif 1 est très différent de l'objectif 2. Hier j'étais à Rome pour une réunion avec des membres de la Commission pour la future programmation [...] pour l'objectif 1, c'est 60% de la concentration des ressources qu'il faut veiller à affecter à Lisbonne et il faut le montrer. Il faut essayer de donner les instruments de monitoring, de cadrage qui permettent de vérifier qu'en effet, 60% des dépenses sont destinés aux stratégies. Moi, je dis que les objectifs sont très différents mais pas tellement pour les conditions que pour la façon dont on peut dépenser l'argent. **Pour nous les réseaux de transports qui sont éligibles aux fonds, c'est Lisbonne. Pourtant, les infrastructures lourdes ne sont pas éligibles.** Donc c'est très différent. Maintenant pour la prochaine période, les zones « compétitivités », doivent dépenser 75% minimum pour Lisbonne, c'est beaucoup. Et ça, sans pouvoir compter les réseaux de transports. **Là c'est vraiment quelque chose qui peut changer la politique locale, et ça c'est hors de question.** En objectif 1, pour cette période, ce sont 47% qui ont été dépensés en*

stratégies intégrées de développement rural de la part des partenariats locaux. Cette mesure est entièrement imputée au FEOGA.

²⁶⁴ Entretien le 22/03/2006.

Campanie. Je répète, c'est la question d'éligibilité des dépenses qui change beaucoup et pas tellement la situation locale ».

(C. Neri, Entretien 25/1/2007).

Si l'on suit cette réflexion, les stratégies européennes se fonderaient dans des politiques déjà en cours. En outre, toujours selon Carlo Neri, Lisbonne et Göteborg relèveraient en premier lieu de la question d'éligibilité des dépenses. Pour comprendre cette situation, arrêtons-nous sur l'architecture et la composition de ce Programme opérationnel.

- **L'architecture du Programme opérationnel campanien 2007-13**

Le Programme opérationnel FEDER 2007-13 campanien propose au total sept axes d'intervention avec un budget en net augmentation par rapport à la programmation précédente (Tab.4.10).

Tab.4.10
Répartition financière dans les « axes » d'intervention des programmations 2000-06 et 2007-13 en région Campanie FEDER (en millions d'euros et en %)

Programme opérationnel 2000-06			Programme opérationnel 2007-13	
Axes	Montants PO Initial	Montants Révision en 2004	Axes	Montants
Ressources naturelles	789 616 000 (31,5)	818 616 000 (29,4)	Développement durable et attractivité culturelle et touristique	1 012 500 000 (29,4)
Ressources culturelles	297 242 000 (11,8)	319 242 000 (11,5)	Société de l'information	197 500 000 (5,7)
Ressources humaines	197 363 000 (7,8)	232 363 000 (8,3)	Énergie	150 000 000 (4,3)
Systèmes locaux de développement	551 038 000 (22)	646 038 000 (23,2)	Compétitivité des systèmes productifs régionaux	606 500 000 (17,6)
Ville	175 322 000 (7)	210 572 000 (7,5)	Développement urbain et qualité de la vie	752 500 000 (21,9)
Réseaux et nœuds de service	474 538 000 (18,9)	515 388 880 (18,5)	Accessibilité et transports	600 000 000 (17,4)
Assistance technique	18 486 000 (0,7)	33 486 000 (1,2)	Assistance technique	112 397 599 (3,2)
Total	2 504 605 000 (100)	2 775 703 660 (100)	Total	3 432 397 599 (100)

Sources : Regione Campania, PO 2000-06 et 2007-13.

Dans cette nouvelle programmation, la part la plus importante des fonds est accordée au « développement durable et à l'attractivité culturelle et touristique » avec 1 012 millions d'euros

d'allocation toutefois en légère diminution par rapport à la période 2000-06, si l'on associe les axes ressources « naturelles » et « culturelles ». Göteborg occupe de ce fait une place non négligeable dans le Programme opérationnel campanien même s'il n'est pas au cœur des politiques d'aménagement du territoire. Et ce n'est pas un hasard, rappelons les propos de Simonetta Volpe et Domenico Smarazzo qui soulignaient que si dans un premier temps, l'échelon régional avait « accueilli les impulsions qui venaient de la programmation communautaire des fonds structurels. Pour la nouvelle phase, c'est l'inverse qui se produit » (Chapitre 3).

Dans ce cadre, les fonds communautaires répondent aux besoins mentionnés dans le Plan Territorial Régional, qui rappelons-le, est bâti autour de la Convention européenne pour le Paysage. En effet, si dans la dernière version du Plan Territoire Régional (décembre 2008), la stratégie de Göteborg n'est citée qu'une seule fois, comme « document qui indique les critères de distribution des fonds structurels 2007-13 » (*PTR Campania*, 2008, p.430), la Convention européenne pour le Paysage (*Encadré 4.1*, p.299) est citée pas moins de 45 fois. Et ce n'est pas un hasard. Comme nous l'avons indiqué en introduction générale, la Région Campanie participe au Réseau européen des administrations locales et régionales pour la réalisation de la Convention Européenne du Paysage dont elle est, elle-même, à l'origine (Statut du ReCEP, 3/10/04)²⁶⁵.

Le deuxième poste de dépenses concerne l'axe « développement urbain » avec presque 22% des fonds alloués, or il s'agit là de l'une des priorités située au cœur de l'Agenda territorial adopté en 2007. Axe majeur de la programmation 2007-13, le « développement urbain » rassemble de nombreux projets prévus initialement dans le cadre de la programmation précédente mais dont la répartition des montants financiers a changé en raison des difficultés rencontrées à absorber les fonds.

Ainsi, les travaux de décontamination de la friche industrielle de Bagnoli, dont les fonds communautaires sont restés, on l'a vu plus haut, longtemps bloqués pour plusieurs raisons dont le retard de l'adoption du plan de récupération du site, appartiennent à l'un des seize grands projets²⁶⁶ de la programmation actuelle : « réalisation des interventions du Plan Urbanistique de réalisation pour l'aire de l'ex-Italsider de Bagnoli ».

²⁶⁵ Note 12, p.24.

²⁶⁶ Parmi les quinze autres projets, il y aura le projet d' « Assainissement et de requalification du fleuve Sarno », le « projet de requalification environnementale et de valorisation des lacs des Champs Phlégréens », le « projet d'assainissement environnemental et de valorisation des *Regni Lagno* », les projets des « pôles de foires régionales » et des « pôles agroalimentaires régionaux », le projet « Logistique et ports ».

Ce projet s'inscrit donc dans l'axe « développement urbain et qualité de la vie ». En somme, les retards observés dans l'adoption des plans, des travaux ont finalement « permis » à Bagnoli de répondre aux exigences des stratégies de Göteborg et Lisbonne. En effet, l'ensemble des interventions portées sur ce territoire (*Encadré 2.10, p.185*), qui mêle développement durable (le parc urbain, le parc des sports, desserte par le métropolitain ...), compétitivité et innovation (cité des sciences, les studios, la porte du parc) s'inscrivent nettement dans les orientations préconisées par ces deux stratégies (Chapitre 2). L'intérêt de ces grands projets réside dans le fait qu'ils se veulent intégrés ainsi que dans les montants alloués dont le seuil minimal est fixé à 25 millions d'euros si les secteurs visent l'environnement et le double pour les autres secteurs (CE, règlement 1083/2006).

Les troisième et quatrième postes de dépenses concernent les axes « compétitivité des systèmes productifs régionaux » et « accessibilité et transports » avec environ pour chacun 17% des fonds alloués. Le projet du métropolitain de Naples, félicité par la Commission européenne pour les travaux réalisés durant 2000-06 ainsi que les bonnes dépenses qui les accompagnent, est de nouveau présent dans la programmation 2007-13. Comme dans certaines grandes métropoles européennes, il est prévu d'améliorer la « qualité » des transports et de participer toujours au désenclavement du territoire.

D'ailleurs, appuyée par les fonds structurels, la référence même à la « qualité » des transports pose la question des actions qui peuvent être financées ou non dans ce cadre. En effet, le fléchage de Lisbonne réduit la possibilité pour les régions de « compétitivité » de rendre éligible aux fonds structurels, le soutien aux infrastructures « lourdes », telles que les voies de chemin de fers. La notion de « qualité » utilisée par la Commission renvoie en fait à une meilleure signalétique, à la sécurité des passagers, etc. Nous y reviendrons mais les nuances et les subtilités autour de l'éligibilité des projets FEDER pour la période 2007-13 sont telles que la tâche n'est pas aisée pour obtenir des financements.

En somme, les stratégies de Lisbonne et Göteborg ne semblent pas avoir modifié en profondeur le contenu des politiques d'aménagement du territoire en Campanie. Et ce schéma est identique dans les autres régions de « convergence ». Comme nous l'avons vu pour la région Campanie, le seul changement marqué est celui de la prise en compte de la « Ville » au sein des Programmes opérationnels.

- **L'impact du « fléchage de Lisbonne » sur les projets campaniens**

À présent, il s'agit de se demander si le « fléchage de Lisbonne » imposé dans le règlement du FEDER ainsi que les catégories de dépenses qui y sont liées, influencent l'élaboration de projets en région Campanie ? Selon les stratégies de Lisbonne et Göteborg dans les orientations prises au sein des programmes opérationnels, les fonds structurels doivent être mobilisés en faveur de projets innovants, du développement des territoires, de l'emploi et des infrastructures dans le cadre des régions de « convergence ». 52,51% du FEDER de la programmation campanienne sont donc consacrés à la poursuite des stratégies. Pour répondre à cet objectif, le Programme opérationnel campanien comme tous les programmes opérationnels européens, a sélectionné parmi la liste de catégorisation des dépenses proposée par le règlement FEDER, les thématiques dont les fonds seront totalement dédiés à la réalisation des stratégies de Lisbonne et Göteborg (Tab.4.11).

Tab.4.11
Liste indicative des axes et mesures destinée au fléchage de Lisbonne

Axes et Thématiques prioritaires	Contribution indicative Lisbonne	% sur le total
Recherche et développement technologique (RDT), innovation et entrepreneuriat (Activité de R&D dans les centres de recherche, infrastructures de R&D (comportant les implants physiques, les réseaux informatiques haut débit qui lient les centres de recherches) et les centres de compétences composés d'une technologie spécifique, Investissement dans les entreprises directement lié à la R&D, Autres mesures pour stimuler la recherche, l'innovation et l'entrepreneuriat dans les PMI)	637 500 000	19,46
Société de l'information (Téléphones, technologies de l'information et de la communication, service et application pour les citoyens, les PMI, utilisation efficace des TIC ...)	400 000 000	11,66
Transports (Ferroviaires, RTE-T, Autoroutes, transports multimodal, aéroports, ports)	555 000 000	16,17
Dont Transports ferroviaires	307.500.000	8,96
Energie (Eoliennes, solaire, de biomasse, hydroélectriques, ...)	145 000 000	4,23
TOTAL FEDER	3.432.397.599	100
Dont Earmarking (fléchage de Lisbonne)	1.802.500.000	52,51

Source : PO Campania 2007-13, 2007, p.101.

Ces thématiques très précises sont celles-là mêmes proposées dans le cadre du règlement des fonds structurels n°1083/2006²⁶⁷. Par conséquent, elles n'ont pas été déterminées par la Région ou l'État mais remontent directement à Bruxelles. On retrouve d'ailleurs le même scénario et au final le même résultat en Île-de-France. En revanche, les pourcentages consacrés, eux, relèvent

²⁶⁷ Annexe : Les catégories de dépenses « Lisbonne » (en grisé), p.448.

de choix régionaux. Par exemple, la Région Campanie a choisi d'orienter près de 20% du FEDER à la thématique « recherche et développement technologique, innovation et entrepreneuriat » et près de 12% à la « société de l'information ».

En outre, l'axe des transports obtient une place importante avec 16,1% des montants consacrés aux objectifs de Lisbonne et Göteborg, dont 9% aux transports ferroviaires, qui correspondent ici notamment au métro régional. Mais là encore, peu de changements sont à dénombrer par rapport aux programmations précédentes. Pour ne citer que quelques exemples de projets cofinancés pour la programmation actuelle, similaire aux orientations passées, dans le cadre de l'axe « système du métropolitain régional » : les travaux du nœud d'inter-changement à Cilea entre la Ligne 1 du métropolitain de Naples et la ferroviaire Circumflegrea- Ligne 5, ont été lancés fin 2007 pour une livraison en mars 2012²⁶⁸.

Une autre opération cofinancée par le FEDER et « lisbonisée » sans problème, a été le complément des Lignes 1 et 6 jusqu'aux stations de l'aéroport et du Centre directionnel. Enfin, un projet préliminaire de bretelle de liaison ferroviaire entre les lignes Naples - Villa Literno avec pour maître d'ouvrage, la société *RFI S.p.A.*, est envisagé pour un coût total de 250 000 euros dont 125 000 euros de soutien communautaire. Depuis le début de la programmation, ce sont ainsi plus d'une vingtaine de projets d'infrastructures qui sont prévus en faveur du métro régional et qui s'ajoutent ou complètent les opérations programmées, ou en cours de réalisation de la période 2000-06.

Plus étonnant, la patrimonialisation des paysages n'apparaît pas dans le « fléchage de Lisbonne et Göteborg » du Programme opérationnel campanien alors même que la Région n'aurait eu semble-t-il aucun mal à le faire, compte tenu de la stratégie de Göteborg. Pour autant, cette thématique ne perd pas ou peu les aides européennes. Ainsi, plusieurs projets de protection et valorisation sont cofinancés.

Parmi les projets et sans prétendre à l'exhaustivité, nous trouverons ainsi la valorisation de la zone archéologique de Litternum à Giugliano en Campanie pour un montant de 2 446 004 euros dont 1 223 002 euros d'aides communautaires, ou encore le développement du parc métropolitain des collines de Naples (*Doc.4.4*).

Ce parc s'étend notamment sur 2 215 hectares dans la partie nord occidentale de la ville. En somme, la définition de la patrimonialisation continue de s'élargir (jusqu'à quand ?), mais sans être systématiquement liée à Göteborg et Lisbonne.

²⁶⁸ Le maître d'ouvrage est la société qui gère la Circumflegrea, *Sepsa S.p.A.*, et le montant de l'opération atteint 86 745 638 € dont 39 549 569 € d'allocation FEDER.

Doc.4.4

Le parc des Collines de Naples



Source : <http://www.parcodellecollinedinapoli.it/>

Vues de la Campanie, les stratégies de Lisbonne et Göteborg, même si elles sont prises en considération par les pouvoirs publics dans la réalisation des programmes opérationnels, sont loin de modifier les politiques d'aménagement sur le territoire régional. Elles viennent plutôt conforter un processus déjà en marche, en l'intensifiant. L'éligibilité des fonds européens, beaucoup moins draconienne pour les régions de « convergence », que pour celles de « compétitivité », joue également sur la prise en compte de ces deux stratégies.

En somme, ici ce sont bien la fin des années 1990 et le tout début des années 2000 qui ont été, avec toutes les nuances que nous avons émises, la rupture à travers deux éléments majeurs :

D'une part, la spécialisation des thématiques proposées par les premiers programmes européens et par le fléchage de Lisbonne, qui impose de cibler de plus en plus les actions pour espérer bénéficier des fonds communautaires.

D'autre part, le renforcement au fil des programmes des thématiques liées à la « compétitivité », à l'« innovation » et à l'« environnement » et parallèlement la montée en puissance d'une nouvelle thématique liée à la « ville ».

4. UN DÉTOUR²⁶⁹ PAR LA « BANLIEUE » NORD DE PARIS

Si le processus de lisbonisation (qui comprend aussi Göteborg) se fonde dans les politiques menées en région Campanie et on peut supposer plus largement au delà de notre exemple, dans les régions de « convergence », sa présence est plus fortement marquée dans les régions de « compétitivité ». Arrêtons-nous un instant sur l'exemple du département de la Seine-Saint-Denis, classé en objectif « compétitivité ».

Comme nous l'avons évoqué en introduction, comparer la région Campanie au département de la Seine-Saint-Denis résulte de la similitude des difficultés rencontrées par ces deux territoires. Sans entrer dans le détail des indicateurs, rappelons quelques chiffres clés. Le département de la Seine-Saint-Denis, dont la population est supérieure à 1,5 millions d'habitants, appartient à l'une des plus riches régions d'Europe mais est composée de fortes disparités internes. La Seine-Saint-Denis est le département qui affiche les taux de chômage les plus forts de la métropole avec en 2007, 10,7% de la population active au chômage (Insee). Entre 1999 et 2006, le taux d'évolution annuel migratoire était négatif. Enfin, le PIB par habitant est proche des chiffres campaniens avec 27 420 euros par tête.

Sans que ces indicateurs soient comparables en gravité avec ceux de Naples et en particulier de ses habitants les plus déshérités, ce bref détour par la situation économique et sociale montre la proximité - relative - du territoire séquano-dionysien avec la région Campanie. Bien entendu les montants européens alloués sont bien moindres que dans les régions de « convergence ». En effet, les fonds FEDER alloués à la région Île-de-France pour la période 2007-13 atteignent 151 millions d'euros et 535 millions d'euros pour le Fonds Social Européen pour plus de 11 millions d'habitants²⁷⁰. Interrogeons et confrontons à présent les programmations des fonds structurels 2000-06 et 2007-13 en Ile-de-France.

4.1 Les programmes opérationnels 2000-06 et 2007-13 Île-de-France. Lisbonne renverse la « donne »

Contrairement au cas de la région Campanie, la présence de Lisbonne et Göteborg dans les régions d'objectif « compétitivité » a un impact fortement significatif. En Île-de-France, cet impact est visible dans la présentation générale des axes du programme opérationnel FEDER pour la période 2007-13 (*Tab.4.12*) et par conséquent dans l'utilisation même des fonds communautaires.

²⁶⁹ Nous aurions pu faire ce détour par l'objectif 1 en France, qui correspond aux Départements d'Outre Mer, mais le contexte se trouve être bien trop différent.

²⁷⁰ Si une partie importante du FSE est dédiée à la réalisation des stratégies de Lisbonne, la répartition des fonds est étroitement liée aux « axes » et « mesures » proposés dans le programme opérationnel.

Tab.4.12
Répartition financière par « axes » thématiques des programmes opérationnels 2000-06 et 2007-13 pour la région Ile de France (en millions d'euros)

Programme opérationnel 2000-06		Programme opérationnel 2007-13	
Axes	Montants	Axes	Montants
Schémas de cohérence locaux, aide à la capacité locale à agir	4 850 000	Appel à projets intégrés pour développer les zones urbaines les plus en difficulté	63 000 000
Améliorer l'attractivité sur tout le territoire de l'objectif 2 pour les entreprises et les personnes	86 077 496	Favoriser l'innovation et renforcer la compétitivité du tissu économique francilien (Lisbonne)	58 500 000
Soutenir, renforcer et développer le tissu économique et l'emploi	51 903 035	Agir pour l'environnement et le développement durable de la région (Göteborg)	17 500 000
Assistance technique, information et publicité	3 860 672	Programme interrégional Plan-Seine pour la prévention des risques d'inondation et une meilleure gestion des usages et des ressources naturelles du fleuve (Göteborg)	7 888 894
		Assistance technique	4 577 876
Total	146 691 203	Total	151 466 770

Sources : Programmes opérationnels 2000-06 et 2007-13 Île-de-France.

Mais pour comprendre le changement par rapport à la programmation précédente, revenons brièvement sur celle-ci. Si les axes de la programmation 2000-06 présentés dans le tableau 4.12 laissent suggérer des orientations fortement articulées déjà aux stratégies de Lisbonne (« améliorer l'attractivité sur tout le territoire de l'objectif 2 pour les entreprises et les personnes » et « soutenir, renforcer et développer le tissu économique et l'emploi »), liées donc à l'innovation, à des investissements de type immatériel, en pratique les projets éligibles concernent tout aussi aisément des infrastructures matériels. On retrouve ainsi des actions en faveur de la couverture d'autoroutes, de l'installation du tramway, de la requalification d'anciens sites industriels. Le Docup (Document unique de programmation), l'équivalent de notre Programme opérationnel côté campanien, présente ainsi la stratégie à mettre en œuvre pour 2000-06 :

*« La stratégie s'appuie prioritairement sur un développement économique favorisant l'amélioration immédiate de l'emploi, tout en cherchant les moyens d'une **reconquête urbaine** indispensable pour pérenniser la dynamique du développement, retrouver une mixité urbaine et favoriser la cohésion sociale et territoriale des zones éligibles ».*

Docup objectif 2, Île-de-France 2000-06.

En particulier, l'axe « améliorer l'attractivité sur tout le territoire de l'objectif 2 pour les entreprises et les personnes » couvre un large champ d'actions. Il vise en effet : la reconversion des friches industrielles, la réhabilitation des centres commerciaux de proximité, l'aide à l'implantation et à la création d'activités, la formation, le renforcement de l'innovation et du management environnemental dans les PME, la requalification environnementale et la valorisation des espaces sensibles. Sur les 147 millions alloués, près de 50%, contre 16% initialement prévus, ont été alloués aux équipements publics et au cadre de vie, 30 millions à la formation (FEDER et FSE), quasiment autant pour les zones d'activité et de commerce (Préfecture de Région Île-de-France).

Sans dresser un inventaire complet des actions réalisées durant cette période, nous pouvons en citer quelques-unes et exposer des projets avant tout orientés sur des infrastructures matérielles : la construction du campus des métiers et de l'entreprise à Bobigny, centre de formation des apprentis, ouvert en 2009. Sur un budget global de près de 51 millions d'euros, il a bénéficié de 12,6 millions d'euros du FEDER ;

La requalification de la Halle Montjoie à la Plaine Saint-Denis, qui accueille aujourd'hui l'IUT de Science et Génie des Matériaux de l'université Paris 13 (la contribution communautaire s'est élevée à 32% du montant global du projet (près de 4 millions d'euros) ;

L'aménagement d'une voie de liaison entre la RN2 au Bourget et la RN50 à Dugny (le montant de l'opération s'élevait à environ 850 000 euros avec une contribution européenne de 50%) ou encore le projet urbain intégré de Villetaneuse en Seine-Saint-Denis sur lequel nous reviendrons plus en détail (*Encadré 4.5, p.335*). L'idée à retenir est que les projets cofinancés sont avant tout des « murs », des routes, des chemins de fer, etc.

Dans le cadre de la période de programmation 2007-13, la tendance s'inverse brutalement. Nicolas Lécuyer, chef de projet à l'Établissement Public d'Aménagement (EPA) de Plaine de France, bien loin de la désinvolture de Carlo Neri, témoigne la nécessité à présent de « faire de la poésie »²⁷¹ avec les fonds structurels pour rendre éligible au FEDER des projets de type infrastructurel parfois au prix d'un casse tête sémantique.

En effet, pour les régions de « compétitivité », comme l'est l'Île-de-France, l'intégration de Lisbonne dans la politique de cohésion est autrement plus impérieuse et a un double impact. Le premier découle de la suppression du zonage, qui épargne les régions de « convergence ». Cette suppression laisse la possibilité aux mieux « armés » économiquement, c'est-à-dire aux bénéficiaires capables de proposer des projets « innovants », d'obtenir plus aisément des fonds

²⁷¹ Rencontre, Master IADL, 29 mars 2010. Cours « Financements européens et développement local (D. Rivière).

structurels. En pratique, cela se caractérise par une compétitivité au sein même des territoires régionaux, ce qui n'était pas le cas dans le cadre de la programmation 2000-06.

Ainsi, au « nom » de l'innovation, on observe que des projets cofinancés par l'Union européenne en Île-de-France, trouvent leur bénéficiaires certes dans des territoires en difficulté, mais aussi, et c'est plus étonnant dans des arrondissements parisiens tels que le 5^{ème}, 7^{ème}, 11^{ème} ou encore le 12^{ème}. Pourtant, dans ces arrondissements, le revenu médian²⁷² en 2002 affiche en moyenne 25 000 euros par an, voire plus²⁷³.

Parmi les nombreux projets²⁷⁴ cofinancés par le FEDER pour la période 2009-10, on trouve par exemple dans le 7^{ème} arrondissement de Paris, la constitution d'une bibliothèque algorithmique pour numérisation d'archives, dont l'aide communautaire atteint 54 000 euros. Autre exemple, celui du cofinancement à hauteur de 162 671 euros d'un projet intitulé « *Linguistic Meta Educationnal Engine* » dans le 12^{ème} arrondissement parisien (Site des fonds européens en Île-de-France). Les types de projets financés ainsi que les bénéficiaires et leur localisation laissent à s'interroger sur le fond même de la politique de cohésion, qui s'est fixé, par plusieurs moyens, la réduction des disparités régionales et intra régionales, à travers la diminution notamment de la fracture numérique, l'encouragement à l'innovation dans les territoires les plus en difficultés.

Le second point, sur lequel nous nous arrêterons davantage car il se prête mieux à la comparaison avec Naples, rejoint le contenu même des projets présentés ci-dessus puisque désormais, les actions financées devront s'orienter en priorité sur la stratégie de Lisbonne appuyée par la catégorisation des dépenses. Cette situation conduit dorénavant les financements vers des projets « immatériels »²⁷⁵ au détriment d'infrastructures comme les transports ou le bâti (*Encadré 4.5, p.335*). Il n'est donc ici, contrairement à Naples, plus question de financer des opérations comme le tramway et la couverture de l'autoroute A1.

Bien entendu, il ne s'agit pas ici de juger de la pertinence ou non des projets soutenus mais de constater que pour l'Europe la réduction des disparités dans les régions dont le PIB est supérieur à 75% de la moyenne communautaire, se traduit par plus de compétitivité,

²⁷² Le revenu médian est le revenu qui partage exactement en deux la population : La moitié de la population dispose d'un revenu plus élevé que le revenu médian, l'autre moitié d'un revenu moins élevé. A Paris, la moyenne est de 20 150 euros.

²⁷³ Toujours en 2002, la moyenne de ce revenu médian en petite couronne, est de 17 650 euros (revenus fiscaux des ménages, Insee).

²⁷⁴ La liste des bénéficiaires des fonds structurels pour la période 2007-13 en France ... comme dans l'ensemble des pays membres de l'Europe est disponible en passant par le site de la DG REGIO.

²⁷⁵ En 2009-10, parmi les projets cofinancés en Seine Saint Denis, une étude de prospection d'Eco Parc à Bobigny qui s'inscrit dans l'Axe du Programme opérationnel « soutenir l'innovation, l'esprit d'Entreprise et l'économie de la connaissance » pour un montant de 20 571 euros de FEDER. Un autre exemple de projet a visé le cofinancement de l'organisation d'un forum international de l'image 3D relief pour une participation européenne de 96 839 euros en juin 2009.

d'évaluation, de performance entre les territoires et moins par le financement d'infrastructures pour le désenclavement par exemple, de certaines zones qui entretiennent pourtant des taux de chômage et autres indicateurs de marginalité très significatifs. En somme, paradoxalement les politiques européennes ne prennent pas partout en compte les spécificités territoriales.

4.2 La Seine-Saint-Denis « sous le feu » du fléchage de Lisbonne (« earmarking »)

En Seine-Saint-Denis, à l'inverse de la région Campanie, l'éligibilité des projets relevant initialement du FEDER, qui doit répondre à la catégorisation des dépenses, se pose donc comme une contrainte bien plus forte pour les acteurs de l'aménagement du territoire. La présence du « fléchage de Lisbonne » reste d'ailleurs fortement ancrée dans la mise en œuvre du Programme opérationnel d'Île-de-France 2007-13 par l'importance du nombre d'occurrences lié à l'« earmarking », cité vingt-deux fois dans le programme français contre quatre fois seulement dans le programme campanien.

En outre, dans le cadre des régions de « compétitivité », la liste de catégorisation des dépenses en faveur de la réalisation des stratégies de Lisbonne et Göteborg accorde une place importante à la dimension « innovante » des interventions axée sur l'entrepreneuriat, la compétitivité des entreprises au détriment d'actions en faveur d'infrastructures, en particulier les transports ou la requalification urbaine. Cette situation apparaît donc ici comme une véritable rupture par rapport à la programmation 2000-06 dans laquelle par exemple la requalification d'anciens sites industriels s'inscrit comme une mesure phare.

Cela est loin d'être limité à l'Île-de-France. Au cours d'un séminaire proposé par la Diact autour des programmes opérationnels, leur contenu et mise en œuvre comme en témoigne Guillaume Mangin, fonctionnaire à la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement Franche-Comté (DRIRE) :

Les précédents programmes étaient essentiellement orientés vers l'aménagement du territoire et les procédures des fonds européens s'accommodent mal des contraintes des industriels en matière d'innovation. Le FEDER peut-il évoluer pour mieux coller à leurs besoins ?

(G. Mangin, Diact, mai 2007).

Cette citation va encore plus loin dans l'idée de rupture et est significative à propos de notre problématique qui traite des approches sectorielle et territoriale. En effet, au fil des programmations, Guillaume Mangin souligne la structuration des fonds communautaires autour des politiques d'aménagement du territoire se voulant « intégrées », « territoriales ». Or il souligne également que les orientations nouvelles proposées en faveur de l'innovation renvoient

d'avantage à une approche sectorielle des politiques. On peut ici s'interroger sur l'orientation que souhaite prendre l'Union européenne pour sa politique de cohésion.

Cependant, plus sans doute que les régions de « convergence », les régions de « compétitivité » vont tenter de se positionner pour contourner cet obstacle tout en répondant aux stratégies de Lisbonne et Göteborg. Par exemple, il a été intégré dans le Programme opérationnel Île-de-France 2007-13, à la demande des acteurs institutionnels locaux, au cours du processus de concertation, un axe intitulé « appel à projets intégrés pour développer les zones urbaines les plus en difficulté ». Cet axe est doté d'une enveloppe de 63 millions d'euros de FEDER (*Tab.4.12, p.326*) et vise à « aider le développement des zones urbaines les plus en difficulté par le biais d'une approche intégrée des problèmes économiques, sociaux et environnementaux à l'échelle du territoire, d'une commune ou d'une intercommunalité. Le territoire retenu sera celui le plus adapté au projet qui devra être à la fois innovant, structurant et durable » (PO Île-de-France, 2007, p.100). Tout comme dans le cadre du Programme opérationnel campanien (*Tab.4.10, p.320*), les projets dits « intégrés » devront toutefois répondre pour 50% du FEDER à la liste de catégorisation des dépenses en faveur des stratégies de Lisbonne (*Tab.4.13*)²⁷⁶.

Tab.4.13

Liste indicative des axes et mesures qui doivent être pris en considération à hauteur de 50% dans les projets intégrés en région Ile de France (2007-13)

Axes	Mesures prioritaires
Recherche et développement technologique (RDT), innovation et esprit d'entreprise	01 Activités de RDT dans les centres de recherche 02 Infrastructures de RDT 03 Transfert de technologies et amélioration des réseaux de coopération entre les PME, les entreprises et avec les universités, les établissements d'enseignement post-secondaire de toute sorte, les autorités régionales, les centres de recherche et les pôles scientifiques et technologiques 04 Aide à la RDT notamment dans les PME 05 Services d'appui avancé aux entreprises et groupes d'entreprises 06 Aide aux PME pour la promotion de schémas de production durable 07 Investissements dans les entreprises directement liés à la recherche et l'innovation 08 Autres investissements dans les entreprises 09 D'autres actions visant la stimulation de la recherche, l'innovation et l'esprit d'entreprise dans les PME
Société de l'Information	10 Infrastructures téléphoniques 11 Technologies de l'information et communication 12 Technologies de l'information et communication (TEN-TIC) 13 Services et applications pour le citoyen (e-health, e-government, e-learning ...) 14 Services et applications pour les PME (commerce électronique, éducation/formation, mise en réseau, ...) 15 D'autres actions visant l'accès aux TIC par les PME et leur utilisation efficace
Énergie	39 Énergies renouvelables : éolienne 40 Énergies renouvelables : solaire 41 Énergies renouvelables : biomasse

²⁷⁶ Annexe : Catégories de dépenses « Lisbonne » (en grisé), p.448.

	42 Énergies renouvelables : hydroélectrique, géothermie, et autres 43 Efficacité énergétique, co-génération, maîtrise de l'énergie
Environnement et prévention des risques	52 Promotion des transports publics urbains propres

Source : PO Île-de-France, 2007, p.101.

Le Programme opérationnel francilien 2007-13 souligne que le reste des montants du FEDER pourra être attribué à différentes actions parmi lesquelles : la réhabilitation des sites industriels et des terrains contaminés ou la protection et valorisation du patrimoine naturel. Il s'agit également d'« augmenter l'attractivité du territoire de projet par une plus grande accessibilité aux services, à l'environnement naturel et à la culture » (PO Île-de-France, 2007, p.102). Mais cet axe a été âprement négocié par les partenaires locaux de la Région alors que pour la programmation précédente, ce type de projet était soutenu sans aucune difficulté.

En outre, nous retrouvons un problème déjà évoqué au cours du chapitre 1, celui de la lisibilité de l'Europe. Il se pose par conséquent un problème pratique pour la « lisbonisation » : est-il si aisé de la repérer ? En effet, il reste difficile de connaître la répartition des dépenses dédiée aux orientations de Lisbonne, entre le FEDER et le FSE. Et c'est notamment sur cette situation nouvelle de confusion de mise en œuvre des fonds communautaires que les territoires les plus en difficulté vont « surfer ». En effet, toujours en reprenant Nicolas Lecuyer, c'est sur ce point que la « prose » des acteurs institutionnels du département de Seine-Saint-Denis, mais aussi des Yvelines, de Seine et Marne, de l'Essonne, du Val de Marne et du Val d'Oise s'opère en région Île-de-France.

Arrêtons-nous un instant sur des projets ainsi porté en Seine-Saint-Denis pour comprendre ce « contournement » des nouvelles orientations. Dans le cadre du projet « *In Europe* »²⁷⁷ (In pour « innovation »), projet intégré, le territoire de Plaine Commune²⁷⁸, bénéficiaire des fonds structurels a remporté l'un des appels à projet et appartient aux dix territoires franciliens sélectionnés parmi lesquels deux autres figures en Seine-Saint-Denis.

²⁷⁷ Annexe : Le projet « In Europe » en Île-de-France, p.451. Le cahier des charges relatif à l'appel à projet In'Europe prévoit que « les actions proposées devront s'inscrire dans [...] la stratégie de Lisbonne-Göteborg qui préconise pour l'axe urbain, les objectifs stratégiques suivants : 1. Soutenir l'innovation, l'esprit d'entreprise et l'économie de la connaissance, l'augmentation du niveau d'instruction et de formation ; 2. Soutenir le développement durable; 3. Réduire les disparités intra-urbaines; 4. Augmenter l'attractivité urbaine (accessibilité aux TIC, mobilité) ; 5. Améliorer la gouvernance. Afin d'obtenir un effet significatif sur les principaux problèmes du territoire, le FEDER devra être concentré sur au maximum 3 des objectifs ci-dessus » (PO Île-de-France, 2007, p.108).

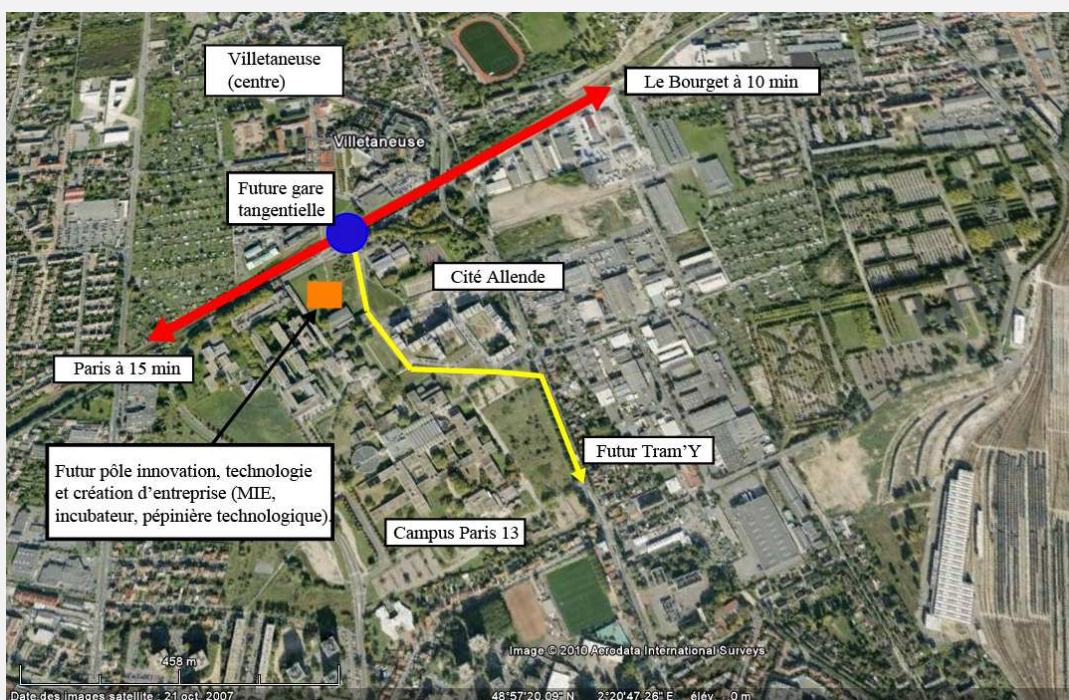
²⁷⁸ L'agglomération Plaine Commune rassemble les villes d'Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, L'Ile-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains, Villetaneuse.

Il est intéressant de constater que les interventions de type infrastructurel, menées dans le cadre de ce projet, comme par exemple le futur pôle gare de Saint-Denis, une passerelle réunissant la commune de Villetaneuse séparée par une voie de chemin de fer ... (Encadré 4.3) sont financées par le FEDER alors qu'en principe, les infrastructures n'entrent plus dans la catégorisation des dépenses en faveur de la réalisation des stratégies de Lisbonne et Göteborg.

Encadré 4.3 Le projet urbain intégré de Villetaneuse en Seine-Saint-Denis

Le projet urbain intégré est porté par la Communauté d'agglomération de Plaine Commune, territoire de 42,7 km², 27 fois plus petit que la province de Naples, pour 346 209 habitants (population en 2007).

Quelques actions inscrites dans le projet universitaire et urbain de Villetaneuse



Source : carte réalisée à partir de <http://www.plainedefrance.fr/>, Google Earth 2010.

Il concentre plusieurs interventions axées sur quatre points principaux : l'« aide au développement à fortes potentialités technologiques et économiques », la « promotion des transports publics propres et de la circulation douce », le « soutien au développement durable, notamment les énergies renouvelables » et enfin, le « développement économique et de l'emploi des quartiers en difficulté ».

Au cœur de ces quatre axes, dont la subvention FEDER atteint 12 millions d'euros, plusieurs actions sont menées parmi lesquelles le pôle gare de Saint-Denis, l'aménagement de la rive gauche des berges du canal Saint-Denis située entre le pont de Stains et la limite communale avec Paris, une passerelle de desserte du pôle multimodal en lien avec le développement de l'Université Paris 13, une maison de l'innovation et de l'entrepreneuriat (MIE) et la « Salle Blanche » de l'Université Paris 13.

Ces projets s'inscrivent dans la continuité du projet universitaire et urbain de Villeteuse (PUUV), portés déjà dans le cadre de la programmation 2000-06. Plusieurs projets achevés sont visible comme la Cité Allende entièrement réhabilitée (*Encadré 4.4*).

Toutefois, si l'on reprend le cahier des charges du projet « *In Europe* », pour augmenter l'« attractivité urbaine », objectif phare dans le cadre de l'axe urbain²⁷⁹ préconisé dans les orientations des stratégies de Lisbonne et Göteborg, la mobilité, l'accès aux services et aux équipements publics, à l'environnement naturel et à la culture, sont des éléments majeurs pour atteindre le dit objectif. Les acteurs de l'aménagement vont donc essentiellement s'appuyer sur ce point pour financer des projets infrastructurels et en particulier leur politique de transports « durables ». En somme, la « poésie », mentionnée par Nicolas Lécuyer, est un art de la rhétorique. Ceci donne tout de même quelques limites au caractère a priori si drastique des stratégies de Lisbonne et Göteborg et finalement, est-ce si loin de Naples ?

Cette problématique n'est pas propre à la région Île-de-France et en particulier au département de la Seine-Saint-Denis. D'autres régions de « compétitivité » sont ainsi confrontées à ces nouvelles orientations.

Par exemple et sans entrer dans le détail, la région Latium a encore obtenu pour la période 2007-13, le cofinancement par les fonds communautaires de son métropolitain. L'axe 3 de son Programme opérationnel intitulé « accessibilité », doté d'un montant global FEDER de 136 millions d'euros, prévoit outre une meilleure accessibilité aux Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), « le développement d'une mobilité durable intégrée » (*PO FSEER Lazio*, 2007, p.119). Le financement infrastructurel « passe » avec plus ou moins de facilité, ainsi sous des intitulés orientés volontairement en direction des stratégies de Lisbonne et Göteborg, tels que « l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des transports publics locaux, des réseaux infrastructurels et des nœuds de connexions », la « promotion des transports urbains propres » ou encore les « infrastructures et services de connectivité » (Puorger, Martini, 2007).

²⁷⁹ Se référer à la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2006) 385 final du 13 juillet 2006, intitulée « la contribution des villes à la croissance et à l'emploi au sein des régions ».

Encadré 4.4

La « cité Allende » dans le projet urbain et universitaire de Villetaneuse entre les deux programmations 2000-06 et 2007-13



Photographie 4.7

La cité Allende avant rénovation

Source : EPA Plaine de France

La cité Allende s'inscrit dans le projet "urbain et universitaire de Villetaneuse" cofinancé par les fonds structurels européens.

Ce projet, dont la visée a pour vocation de désenclaver et redynamiser le territoire en le rendant plus attractif, a été confié à l'EPA Plaine de France (Etablissement Public d'Aménagement).

Photographie 4.8
La cité Allende pendant les travaux
Source : EPA Plaine de France

Initialement, ce projet a été lancé en 1992 et visait trois objectifs : "le désenclavement de la commune, de l'université et de la "cité Allende" par l'implantation de nouveaux transports : tramway et tangentielle nord ; Une restructuration urbaine avec la démolition de plusieurs bâtiments remplacés par de nouveaux logements, des commerces, des espaces publics ; Le développement économique et scientifique du territoire".



Photographie 4.9

La cité Allende (fin de chantier)

Source : EPA Plaine de France

"Il s'agit d'un projet de revalorisation de territoire à l'échelle de la ville et de la Communauté d'agglomération grâce à l'intégration de l'université et de quartiers alentours dans la commune" (EPA Plaine de France).

En 1999, un premier pas est franchi avec le financement des transports. Ensuite, la période 2004-06 est consacrée à la rénovation de la cité Allende, inaugurée en 2007. En 2008, les rues de l'Université et Pablo Neruda, cofinancées également par le FEDER sont réalisées. Depuis 2007, plusieurs projets sont en cours de chantiers ou d'études tels que la Maison de l'Innovation et de l'Entrepreneuriat, des travaux de restructuration des espaces extérieurs de l'université, des études de programmation pour la réalisation de la Maison de l'Emploi et de la Formation, la réalisation des études pour l'arrivée du Tram'Y (tramway St Denis - Villetaneuse - Epinay sur Seine) ou encore la réalisation, par La Foncière Logements (association locative) de 50 logements environ, en locatif libre prévus pour 2011.



Photographie 4.10

Rue de l'Université (Villetaneuse)

Auteur : E. Manceau, 2010

Sources : EPA Plaine de France, Communauté d'agglomération Plaine Commune, Journée d'études "Financements européens et développement local" (D. Rivière), Université Paris 7 (mars 2010), E. Manceau.

Cette confrontation entre deux régions appartenant à des objectifs différents mais qui peuvent rencontrer au cœur même de leur territoire des difficultés structurelles, économiques similaires montre d'un côté la rupture qu'entraîne la pénétration des stratégies de Lisbonne et Göteborg dans les régions d'objectif « compétitivité » et de l'autre, l'adaptation à ces mêmes stratégies des acteurs institutionnels qu'ils appartiennent à une région de « compétitivité » ou de « convergence ».

En somme, il faut ici nuancer l'opposition, il semble que la « connaissance » des « bons réflexes » jouent un rôle non négligeable dans les deux cas, par delà la diversité des contextes.

CONCLUSION DU CHAPITRE 4

Ce quatrième chapitre visait à interroger le contenu des politiques d'aménagement du territoire et ses héritages, avec comme point de rupture majeur les années 2000 et le Conseil européen des 23 et 24 mars 2000 qui introduit la stratégie de Lisbonne et le Conseil européen de Göteborg en 2001.

Plusieurs éléments se dégagent de notre analyse :

Tout d'abord, l'idée de « rupture » à partir des années 2000, tant annoncée par les acteurs institutionnels régionaux et nationaux doit être nuancée. Même si elle est effectivement présente, les « nouvelles » actions structurelles engagées autour du métropolitain, de la requalification des paysages naturels, culturels ou archéologiques sont celles-là même présentes mais alors non dominantes dans les interventions proposées par la Caisse du Midi à travers l'intervention extraordinaire et les premières politiques européennes (opérations intégrées). Ce point soulève ainsi la diversité des actions menées par l'Union européenne au sein même d'une thématique, ce qui à la fois renforce sa présence, mais dans le même temps, la dilue.

D'un point de vue temporel, on peut également signaler que le contenu des politiques d'aménagement du territoire, s'il reste similaire voit émerger des grandes thématiques selon les périodes. Par exemple, le thème de la « ville », au cœur des politiques nationales italiennes dès les années 1960, à travers le *Projet 80*, est repris comme échelle phare d'intervention par l'Europe dès la fin des années 1990 et encore plus énergiquement à la fin des années 2000 (axe urbain des programmes opérationnels, Agenda territorial, Charte de Leipzig ...). En somme, ce thème d'abord national, s'europanise. De la même façon, les concepts d'« innovation », de « compétitivité », sont déjà présents à l'échelle des politiques nationales et européennes dès la fin des années 1970, l'objectif étant l'achèvement du Marché unique européen. Mais ils vont prendre une importance considérable au début des années 2000 et calibrer les politiques d'aménagement du territoire, puisqu'ils se posent comme un « sésame » pour l'obtention ou le maintien des crédits communautaires. Enfin, les questions liées à la patrimonialisation des paysages vont aussi prendre une place croissante au fil des programmes locaux, régionaux et européens, impulsées par une philosophie plus large, celle de l'Europe voire même du Conseil de l'Europe (Convention pour le Paysage).

En somme, il y a bien rupture, au moins, dans l'utilisation faite des thématiques qui se renforcent au fil des programmations.

Enfin, le dernier point qui peut-être évoqué ici concerne le rapport qu'entretiennent les acteurs de l'aménagement du territoire à leur politique ainsi qu'à la politique de cohésion européenne, qui rejoint le point précédent. En effet, en région Campanie, la politique d'aménagement du territoire connaît une période de transition d'une dizaine d'années, pendant laquelle l'Europe va servir de cadre pour les acteurs en charge du développement territorial. En effet, le premier rôle de l'Europe avant de structurer les politiques d'aménagement du territoire campanien a été de servir de levier aux politiques d'aménagement du territoire nationale et régionale, dont le caractère a souvent été jusqu'en 1990 « épisodique et occasionnel » (Baldeschi, 2002, p.105,) même si celles-ci ont souvent desservi le territoire.

Les acteurs institutionnels se sont donc littéralement inspirés des orientations européennes et même du lexique européen pour construire leur propre politique. Mais on peut se demander si pour la période de programmation 2007-13, nous n'assistons pas à un retournement et à une réappropriation par les acteurs locaux et régionaux des politiques de développement territorial.

CHAPITRE 5.

GOUVERNANCE. L'EUROPÉANISATION DES ACTEURS INSTITUTIONNELS LOCAUX ET RÉGIONAUX CAMPANIENS

Après avoir interrogé le processus d'eupéanisation des politiques d'aménagement du territoire sous l'angle de la territorialisation puis des contenus, ce chapitre va s'intéresser à un troisième et dernier volet, celui de la gouvernance territoriale. Depuis une vingtaine d'années, la « gouvernance » se présente comme un nouveau paradigme des politiques d'aménagement du territoire. Elle se trouve aujourd'hui « au cœur de la plupart des programmes, des projets et, plus largement, des politiques de coopération au développement. La quasi-totalité des acteurs institutionnels et non gouvernementaux engagés dans ce secteur fait désormais appel aux problématiques liées à la gouvernance. Cette notion apparaît dans l'ensemble des documents de stratégies et est souvent présentée comme un défi à relever, comme une solution qui permettrait d'améliorer l'impact des politiques publiques de développement » (Montagner, 2006). À l'échelle européenne, elle est également une des dimensions du débat autour de la notion de cohésion territoriale qui propose aux acteurs institutionnels une « coopération étroite à différents niveaux » (CE, 2008). On est ici aussi dans une « croyances partagées »²⁸⁰ (Radaelli, 2000) qui a été notre point de départ.

Comment peut-on définir cette notion de gouvernance territoriale, dont l'approche est polysémique ? Nous n'entrerons pas ici dans la généalogie de la notion mais nous choisissons d'en donner une définition qui sera le socle de notre analyse.

La « gouvernance territoriale » peut être définie comme « la construction de nouvelles formes de territorialités fondées sur des mécanismes complexes de codécisions, et sur la capacité collective d'innovation et de mobilisation des compétences et des savoirs complémentaires. Le territoire devient un espace de projet, un espace de création collective de ressources, construit sur la base de stratégies de coopération qui allient des acteurs publics (collectivités territoriales, etc.), privés, mais aussi sociaux (associations, etc.). Inévitablement, ces nouvelles configurations partenariales, à la fois plurales et évolutives, aboutissent à la

²⁸⁰ Cf. Introduction, p.20.

reformulation plus ou moins explicite des rapports de pouvoirs et de conflictualité » (Dupuy, Leroux, Wallet, 2003). Il s'agit pour nous, en analysant précisément ce processus de transformation, de questionner cette gouvernance à partir de sa facette « publique », en l'occurrence la place de la Région dans les systèmes d'acteurs opérant dans le cadre des politiques communautaires menées depuis les années 1970, période de naissance de la Région, à nos jours avec un retournement marqué au début des années 1990.

En effet, à l'origine de ces nouveaux rapports entre les acteurs institutionnels du local à l'Europe, la fin de la politique méridionale (1993) combinée à la relance du processus de régionalisation (lois n°142 de 1990, n°59 de 1997, loi constitutionnelle de 2001) (*Encadré 2.4, p.132*)²⁸¹ et à la réforme des fonds structurels (1988) ont une conséquence directe sur la place de la Région dans le processus décisionnel et son organisation administrative interne.

Parallèlement, l'Europe, acteur sans autonomie, occupe aussi comme la Région, une place croissante au fil des réformes de sa politique de cohésion. Encore une fois, la réforme de 1988 marque le tournant. Comme nous le savons, elle se caractérise par le doublement des aides communautaires et l'établissement de nouvelles règles d'obtention des fonds structurels et des principes d'additionnalité, de partenariat, de concentration et de programmation.

Mais ces mutations restent difficiles à lire. Comme le souligne Pasquale Coppola à propos du processus de régionalisation, « [...] tout s'agite et quelque chose de neuf est en train de naître, mais les niveaux effectifs de l'action souffrent de ce désordre créatif [...] » (Coppola, 2003, p.76). Et c'est justement la nouvelle gouvernance territoriale issue de ce désordre créatif que nous tenterons de comprendre à travers le prisme de la politique européenne de cohésion.

En effet, « la politique de cohésion ne s'inscrit pas dans le vide, mais s'insère aussi dans un contexte socio-économique et politico-administratif déjà caractérisé par sa propre physionomie, ses propres règles (formelles et informelles) de fonctionnement, et par un système de relations entre les acteurs inscrit dans le temps » (Giannelli, Profeti, 2006, p.224).

Dans quelle mesure, la politique de cohésion introduit-elle ou participe-t-elle d'une « rupture » dans ce contexte ? Quelle position occupent la Région Campanie et les Régions du Sud italien, par rapport à l'État, à la Communauté européenne sous l'ère de la politique méridionale ? Comment la Campanie gère-t-elle le passage de la Caisse du Midi à celle de

²⁸¹ Le processus de régionalisation en tant que tel a fait l'objet de sommes de recherches. Parmi les travaux, et sans prétendre à l'exhaustivité, on peut notamment se référer aux articles de Bagnasco, Oberti, 1997, Lazar, 2001, Coppola, 1997, 2003, Gallulo, 2000, Guellec, 1995, Maggi, Picini, Piperno, 1994, Mazzega, Musitelli, 1980, Picini, 1993, Rivière, 1997, 2004, Tanter-Toubon, 2003, Bonora, 1979, 1984, 1994, Fondazione Agnelli, 1993, 1994, Gambi, 1977, Muscarà, 1986, Marcou, 1999, 2003, Vandelli, 2002.

l'« intervention européenne » dans un contexte de décentralisation ? Les guillemets pour « intervention européenne » renvoient toujours au même problème sémantique lié au trio Europe/État/Région. Nous utiliserons donc ici la formule pour décrire cette chaîne d'acteurs impliqués dans la cohésion, mais il s'agit surtout d'entrer plus avant dans son décodage, d'ouvrir ces « boîtes noires » et de comprendre comment s'est opérée la transition. Il s'agit aussi d'entrer concrètement dans les rapports qu'entretiennent les acteurs institutionnels autour de l'utilisation des fonds structurels européens, partant toujours quand cela est possible des transports et de la requalification de la friche de Bagnoli.

L'autre élément majeur de la gouvernance territoriale est le changement qu'elle implique au niveau de l'organisation des structures administratives internes locales, régionales et nationales. Cette approche est d'autant plus intéressante qu'il faut rappeler la situation plus générale de l'administration publique italienne à la fin des années 1990 pour le moins sujette à polémiques. Pour n'en donner qu'un aperçu, Franco Bassanini, Ministre de la réforme de l'État entre 1996 et 2001, souligne que « la condition de l'administration italienne était tout à fait désastreuse : un État délabré, bureaucratique, interventionniste et centralisé et une administration obsolète, inefficace et coûteuse » (Bassanini, 2004, p.1).

Parallèlement, dans l'ensemble des pays membres, l'Europe porte aussi un intérêt à améliorer la capacité et l'efficacité de l'organisation administrative, qu'elle souhaite « moderniser ». La modernisation de l'administration publique italienne, présente dans les objectifs de la programmation 2000-06, appartient aussi et encore à l'une des dix priorités d'interventions du Cadre Stratégique de Référence National italien (ex-Cadre Communautaire d'Appui) pour la période 2007-13. Par exemple, la référence à l'« administration publique » apparaît 101 fois dans le programme 2000-06 et 99 fois pour celui de 2007-13. L'objectif vise selon le même document à « renforcer les compétences techniques et de gouvernement des administrations : cela passe par la modernisation de l'administration publique et le développement des compétences » (*QCS Italia 2007-13*, p.157).

Là encore, c'est donc bien une rupture que prétendent instaurer à la fois et de façon concomitante et coordonnée la politique de cohésion européenne, la réforme de Bassanini et au-delà les acteurs eux-mêmes comme la Région Campanie. Qu'en est-il aujourd'hui ? Pour apporter quelques éléments de réponses, nous analyserons l'organisation interne de l'administration régionale, présentée à travers des schémas, ainsi que la place, non des moindres, qu'occupe le personnel chargé de la réalisation, de la gestion et du suivi de la politique de cohésion sur le territoire campanien (*Encadré 5.1*). Nous chercherons à savoir, si la politique de cohésion vient complexifier la structure administrative régionale campanienne.

Comment l'Europe pénètre l'organisation institutionnelle et comment la Région « intériorise » les politiques communautaires dans sa structure administrative ? Finalement, nous nous demanderons en quoi la restructuration de l'administration régionale campanienne autour de la politique de cohésion traduit-elle un mouvement plus général de la restructuration des services administratifs dans l'ensemble des pays membres ? Pour ce faire, nous reviendrons d'ailleurs de façon partielle sur l'exemple de la Région Île-de-France et du Département de Seine-Saint-Denis

Encadré 5.1

Note méthodologique sur l'élaboration des figures du chapitre 5

Les figures de ce chapitre ont toutes été réalisées par l'auteur. Elles tentent à chaque fois de dresser un tableau de l'organisation institutionnelle existante en fonction des périodes, des programmes et de l'architecture de l'administration régionale.

- 5.1 Schéma institutionnel de l'Opération Intégrée en faveur de Naples ;
- 5.2 Schéma d'intervention institutionnelle des acteurs dans la mise en œuvre d'un projet PIM ;
- 5.3 L'eupéanisation des organes institutionnels en région Campanie à travers l'élaboration de la politique de cohésion ;
- 5.4 La politique de cohésion dans la structure administrative campanienne ;
- 5.5 La politique de cohésion pénètre l'ensemble de l'architecture administrative régionale campanienne ;
- 5.6 Des organismes *ad hoc* pour la gestion, le suivi et la réalisation du Programme opérationnel campanien 2000-06 ;
- 5.7 Le Projet intégré territorial. Élaboration, gestion et évaluation.

L'élaboration de ces schémas repose sur de multiples sources. Les figures 5.1, 5.2 et 5.3 ont pour base des rapports d'évaluation issus de la Commission européenne et du Parlement européen.

Les figures 5.4, 5.5, 5.6, 5.7 reposent sur la présentation faite de l'organisation de l'administration régionale affichée sur le portail officiel de la Région Campanie.

Ces figures peuvent comporter une marge d'erreurs en raison parfois de la complexité de l'articulation des services, secteurs et plus encore dans la place qu'occupent les organismes *ad hoc* chargés de suivre ou animer la politique de cohésion européenne sur le territoire campanien.

Enfin, pour les figures 5.4 à 5.6, notre représentation de l'agencement du système administratif régional ne prend en considération que la seule gestion du Programme opérationnel 2000-06 (FEDER et FSE). Nous avons délibérément choisi de ne pas intégrer les services liés à la gestion du Programme opérationnel de développement rural, notre analyse ne portant pas directement sur ce point.

Enfin, nous terminerons ce chapitre en interrogeant le fonctionnement de cette gouvernance territoriale régionale en entrant dans un des systèmes d'acteurs impliqués. Pour ce faire, et délaissant pour une fois nos témoins habituels que sont la friche de Bagnoli et le métropolitain, nous descendrons d'un cran pour questionner un niveau clé, le local, qui aujourd'hui apparaît

comme incontournable dans la réalisation des politiques d'aménagement du territoire, ainsi que comme interlocuteur privilégié de l'Europe (Le Galès, 2003).

En effet, niveau « caché » derrière la Région, le local est pourtant depuis quelques années abordé par l'Europe comme l'échelon le plus adéquat pour réduire les écarts de richesse. Dans ce cadre, en région Campanie, comme dans l'ensemble du Mezzogiorno, une partie des fonds structurels alloués (ici 40%) est affectée, pour la période de programmation 2000-06, aux Projets intégrés territoriaux (PIT). Ces projets ont pour particularité d'intégrer l'échelon local dans le processus décisionnel. La mise en place de « tables de concertation », auxquelles les Communes, les Provinces, les Communautés de montagne campaniennes mais aussi les associations sont conviées, constitue une approche intéressante dans la construction de cette gouvernance locale des politiques européennes. D'une façon générale en Europe, la « coordination d'acteurs à l'échelle territoriale a entraîné une mutation : la décision s'est autonomisée en partie par rapport au pouvoir central » (Leloup, Moyart, Pecqueur, 2005, p.323).

Cette nouvelle gouvernance territoriale, présentée par les acteurs institutionnels régionaux et locaux comme « innovante », a-t-elle pour autant été aussi efficace ? Quelles limites cette approche de la gestion du territoire porte-t-elle ?

1. DE LA POLITIQUE MÉRIDIONALE À LA POLITIQUE DE COHÉSION : LA RÉGION « FAIBLE » (1950-1993)

Partant des années 1970, ce premier point s'attache à interroger d'abord les héritages institutionnels - autant que la rupture - et la transition à notre avis inachevée, opérée dans le suivi et la réalisation des politiques communautaires en région Campanie.

Dans cette perspective diachronique, il s'agit précisément de comprendre comment la Région au fil des interventions et des programmes communautaires prend une nouvelle place dans l'articulation d'échelle des acteurs institutionnels du local à l'Europe, sur fond de régionalisation. En effet, depuis le lancement des premières actions appuyées par les fonds communautaires au milieu des années 1970, en Italie, comme dans l'ensemble des pays membres de la Communauté, « les acteurs ont adopté progressivement des règles de fonctionnement qui influent fortement sur la manière de conduire des politiques d'aménagement » (Alvergne, Taulelle, 2002, p.271). Ainsi, « si l'on s'attache aux seules Régions, leur eupéanisation interne est vraiment en cours » (Kukawka, 2001). En effet, dans le cadre de la décentralisation, « très souvent les compétences qui leur sont attribuées sont en résonance directe avec les politiques européennes » (Oberdorff, 2003, p.22).

De son côté, comme en témoigne l'importance des études et des rapports sur le sujet²⁸², l'une des priorités de la Communauté européenne depuis les années 1980, est la réforme de la gouvernance avec la prise en compte de l'échelle régionale comme interlocuteur mais aussi comme échelle d'action privilégiée. Dans ce cadre, l'Europe propose aussi sa propre définition de la gouvernance, qui selon le Livre blanc²⁸³ sur la gouvernance, publié par la Commission en 2001, souligne que « la notion de « gouvernance » désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence » (CE, 2001). Nous pouvons ici à juste titre nous demander si la « gouvernance territoriale », à travers la montée en puissance de la Région, se présente comme le vecteur majeur du processus d'eupéanisation.

Pour tenter d'apporter des éléments de réponse à ces questionnements, après avoir brièvement exposé les rapports entre la Région et l'État, incarné par la Caisse du Midi (1950-93), nous interrogerons la place de la Région sous l'angle de l'« intervention européenne ». Comme nous l'avons fait de façon récurrente au cours de cette recherche, nous partirons de l'Opération Intégrée en faveur de Naples (1979-1987), laboratoire des premières politiques intégrées européennes, et du Programme intégré méditerranéen (1988-1992), qui constitue avant la réforme de 1988, une étape majeure de la transition, voire de la rupture.

1.1 L'omniprésence de Caisse du Midi (État) et la Région Campanie en arrière plan

Quels sont les rapports entre l'État et la Région avant la réforme des fonds structurels en 1988 et la fin de l'intervention extraordinaire en 1993 ? Comme notre champ d'étude se limite ici à étudier ces rapports au prisme de l'intervention européenne, nous décidons de ne pas revenir en détail sur ces rapports État/Région sous l'angle de la politique méridionale déjà largement étudiés²⁸⁴ mais nous choisissons de donner quelques clés de lectures pour une meilleure compréhension des propos qui suivront.

Comme nous le savons, les années 1970 sont marquées par le basculement de plusieurs compétences (transports, paysage) de l'État vers les Régions (*Encadré 2.4, p.132*). Toutefois, le

²⁸² La littérature issue de la Communauté européenne est dense en matière de « gouvernance ». Depuis les années 1980, on constate le foisonnement de publication d'études, de rapports et de résolutions en faveur d'une meilleure gouvernance. Par exemple, en 1984, le Parlement européen proposait une résolution sur « le rôle des Régions dans la construction d'une Europe démocratique et sur les résultats de la conférence des régions ». Presque vingt ans plus tard, la Commission européenne publiait le Livre Blanc sur la Gouvernance (2001), Rapport du groupe de travail : *Gouverner à plusieurs niveaux : articulation et mise en réseau des différents niveaux territoriaux*, J.-C Leygues (rapporteur).

²⁸³ Les Livres blancs comportent un ensemble officiel de propositions dans des domaines politiques spécifiques et proposent des mesures de mise en œuvre de ces propositions.

²⁸⁴ Voir Mazzega, Musitelli, 1980, etc.

transfert de ces compétences s'est longtemps heurté à la résistance de la Caisse du Midi, étroitement liée à l'État dont elle émane. Ainsi, sous l'angle opérationnel, les politiques d'aménagement du territoire dans le Sud restent largement soumises aux décisions de la Caisse du Midi alors même que la Région Campanie multiplie l'élaboration et l'adoption de documents de planification territoriale. Parmi les plans, nous pouvons citer la proposition pour un plan de développement de la Campanie (1971-75), le plan d'axes territoriaux (PAT), le plan régional de développement (1981), ou encore les « options Cascetta », qui sont rappelons-le un ensemble de propositions d'orientations politico-opérationnelles pour la programmation économique et territoriale de la région. Bien que la Région soit absente sur le devant de la scène, ces plans lui permettent toutefois d'exister, au moins sous l'angle de propositions de développement du territoire.

Les « Projets spéciaux » (1971) sont un autre exemple de cette domination de l'État. En effet, ces projets qui visent à passer d'une programmation macroéconomique à une programmation par projets intégrés, intersectoriels ou encore interrégionaux dépassent largement les compétences des Régions, alors récemment instituées, renforçant les pouvoirs du Ministère du Mezzogiorno et de la Caisse du Midi, exécutif des programmes (Dal Piaz, 1995, p.40).

Quelle est la conséquence directe de ces rapports entre la Région Campanie et la Caisse du Midi ? Par exemple, en matière de transports, la conséquence est selon certains auteurs, « l'incohérence entre des orientations et l'action quotidienne des organismes publics (Caisse du Midi), des administrations locales, etc. et du privé et l'absence la plus complète du rôle de coordination régionale qui oriente la planification, oriente les choix opérationnels des différents organismes » (D'Amato, 1982, p.32).

Sous un autre angle, les actes de la conférence citadine de 1982 sur les transports à Naples et son aire métropolitaine témoignent en leur temps de ces incompatibilités entre les acteurs locaux, régionaux et nationaux et mettent en lumière le manque de coordination et la forte concurrence entre les différents échelons, en particulier régional et national. Il est donc intéressant de s'y arrêter quelques instants.

Sans entrer dans le détail des débats, l'assesseur régional campanien aux transports de l'époque, Gaetano Fasolino, assurait dans son allocution l'engagement de la Région dans le dynamisme de la mise en œuvre des politiques de transports, des projets portés ou à l'étude comme l'implantation d'un aéroport intercontinental dans la zone nord de Lago Patria²⁸⁵. Mais

²⁸⁵ Le projet d'aéroport situé à Lago Patria a plus de 60 ans et n'a jamais été réalisé. Aujourd'hui, le choix du site de Lago Patria a été abandonné au profit de l'aéroport militaire de Grazzanise que les responsables politiques régionaux souhaiteraient d'ici 2012 ouvrir à l'aviation civile afin de désengorger le principal aéroport de la région situé à Capodichino.

en même temps, il condamnait le déséquilibre des aides versées par l'État à travers le fonds national aux transports ainsi que son désengagement dans le rééquilibrage des comptes des entreprises gestionnaires des transports publics :

[...] Encore un autre débat auquel la Région Campanie a participé : le choix de la zone de Lago Patria Nord pour l'implantation de l'aéroport intercontinental qui, nous l'espérons [...] pourra se substituer aux structures aéroportuaires de Capodichino [...].

Plus loin dans son allocution, il revient sur le manque et plus encore le déséquilibre dans l'attribution des ressources pour réaliser les projets tel que l'aéroport cité ci-dessus :

Pour l'année 1982, nous [la Région] devons distribuer 375 milliards de liras, autant que ce que nous assigne le Fonds National pour les Transports²⁸⁶ [l'État].

*Comment sont répartis ces financements ? En fonction des diverses entreprises qui gèrent les transports de notre Région, pour l'ATAN, 203 milliards, pour le CTP, **toujours Naples et sa Province**, 139 milliards, pour l'ATACS, 37 milliards, et l'ATACS insiste sur la zone métropolitaine de la province de Salerne, pour la Circumvesuviana, 27 milliards, la SESPA, 10 milliards, pour la province de Bénévent : 1 milliard, pour le CTII Province d'Avellino 17 milliards et 30 milliards pour tout le transport privé.*

[...] En tant que Région Campanie, nous avons 375 milliards de Fonds National, mais pour l'année 1982, nous devons dépenser autour de 470 milliards, les autres 90 milliards proviennent des dettes des comptes des entreprises publiques du passé, et nous n'avons pas les ressources financières suffisantes pour rééquilibrer ce compte.

(G. Fasolino, 1982, p.470-471).

En réponse au discours de l'assesseur Gaetano Fasolino, Giancarlo Cosenza, ingénieur aux transports à la Commune de Naples évoque, lui, l'absence de planification censée être impulsée par la Région ainsi que les projets proposés par la Région qui, selon lui, ne reposent sur aucune programmation :

*[...] **Quand l'assesseur parle de programmes, comment peut-on dire que le choix d'un aéroport international prévu à Lago Patria est un choix provenant d'un plan sérieux ! Celui là n'existe pas, alors c'est un choix partiel ou sectoriel qui ne peut pas être introduit de cette façon, quand il s'agit de programmation, nous devons être plus responsables politiquement dans nos choix.***

²⁸⁶ Le Fonds National pour les Transports a été remplacé par le « fonds unique [...] alloué aux Régions qui ont la pleine autonomie de l'utilisation, de telle façon que les financements sont totalement dégagés de logiques d'assignation par mode de transports » (*Ministero dei Trasporti e della Navigazione, Piano Generale dei Trasporti*, 2000, p.16).

Rebondissant à présent sur la répartition des ressources, Giancarlo Cosenza revient sur cette concentration :

[...] Lorsque l'assesseur parle de façon très critique d'une concentration des fonds à Naples, nous nous rendons compte que nous allons continuer pour des milliers de lires de se concentrer sur des interventions spécifiques à Naples, [...], je parle de la ligne de métro des collines par exemple, le suivi des travaux en cours avec le prolongement irrationnel par la place Garibaldi, proposant même aujourd'hui cette intervention en contre proposition avec l'abandon comme l'avait proclamé le même assesseur régional, de la ligne ferroviaire Irpinia della Rocchetta-S. Antonio, qui devait représenter au contraire un axe majeur futur de la province d'Avellino, une formulation régionale voilà, contre la concentration urbaine des transports à Naples.

(G. Cosenza, 1982, p.297).

Le transfert des Fonds nationaux pour les transports en faveur de l'échelon local, avec un rôle de redistribution pour la Région démontre ici assez clairement les rapports existants. En somme, les relations démontrent qu'au début des années 1980, le transport est une affaire avant tout nationale, reprise par le local dans laquelle la Région Campanie se trouve être au second plan et peu légitime.

Cet exemple traduit aussi une situation plus globale dans laquelle les Régions ont souffert de l'étroitesse de leurs compétences, contrairement par exemple aux Communautés autonomes espagnoles. Le ton même du débat est aussi révélateur de la faible légitimité de la toute nouvelle institution régionale.

Ce contexte n'est pas propre au seul cadre des transports, il se retrouve plus largement dans l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire mené dans le cadre de la politique méridionale. Il joue aussi directement sur la réalisation et la gestion des premières « interventions communautaires » soutenues par le FEDER qui témoignent aussi en leur temps des rapports généraux entre l'État et la Région Campanie.

Le site industriel de Bagnoli dans les années 1980 est un autre exemple de ces rapports apparents entre un État « dominant » et une Région « faible » sur fond d'« intervention européenne ». S'agissant de la fermeture du site industriel de Bagnoli au début des années 1990, la presse italienne mais aussi européenne relatent les rapports de force entre les acteurs locaux/régionaux/nationaux et la Communauté européenne autour du maintien de l'aire industrielle (*Encadré 5.2*).

Encadré 5.2
Le site industriel de Bagnoli. Les rapports de forces entre les acteurs politiques du local à l'Europe vus par la presse



Sources : *Il Mattino*, *La Repubblica*, *Libération*.

L'encadré 5.2 met en évidence deux éléments :

D'une part, le rôle central voire « dominant » de l'Europe dans le choix de la fermeture du site, qui est essentiellement occupé par des entreprises publiques (*Italsider*, etc.). Les titres

d'articles mettent largement en avant le rôle drastique déjà à cette époque de la Communauté européenne dans les politiques, ici sectorielles, qu'elle mène : « La CEE est contre Bagnoli » (*Il Mattino*, 25/06/1988), « ...coupes sombres demandées par la CEE » (*Libération*, 02/02/1984), « L'Europe des égoïsmes nationaux » (*Il Mattino*, 09/02/1980). Il ne faut pas oublier que « le premier objectif de la politique européenne dans l'esprit du Traité de Rome aussi bien que dans la conception des institutions communautaires est d'assurer d'abord à l'industrie un cadre de développement en Europe qui lui permette d'exploiter les avantages que comporte l'établissement d'un vaste marché organisé » (Schaeffer, 1984, p.10).

D'autre part, l'absence de la Région dans le débat ou l'omniprésence de l'État. En effet, l'encadré 5.2 met surtout en avant des rapports de forces entre « les casques jaunes » (les ouvriers), la « *prefettura* » (l'État) et la Communauté européenne au terme desquels comme nous la savons, le site fermera.

Toujours dans cette période de l'intervention extraordinaire, où l'État reste omniprésent, comment la Région Campanie va-t-elle tenter de s'affirmer. Comment les premières opérations européennes vont-elles lui servir de levier ? C'est sous l'angle de l'Opération Intégrée en faveur de Naples puis du Programme intégré méditerranéen que notre analyse s'appuie à présent pour comprendre la « montée en puissance » de la Région (Oberdorff, 2003) à la fin des années 1980 comme acteur incontournable des politiques d'aménagement du territoire.

1.2 L'Europe sans autonomie et une Région « faible » : l'Opération Intégrée en faveur de Naples

Lancée sous l'impulsion de l'État italien et de la Communauté européenne en 1979, l'Opération Intégrée en faveur de Naples constitue pour l'Europe ainsi que pour l'ensemble des acteurs institutionnels locaux, régionaux et nationaux, les prémices du partenariat institutionnel actuel. En effet, si elle concerne en premier l'échelon local, l'Opération Intégrée de Naples est avant tout proposée par la Communauté européenne²⁸⁷. Néanmoins, le projet montre la prédominance d'un État centralisateur, d'une Région Campanie en retrait et d'une Europe partenaire sans autonomie.

Pourtant, nous sommes bien en présence d'un projet « prototype » issu de la Communauté européenne, dans lequel Naples sert de laboratoire. En effet, l'idée d'une approche intégrée vise, dès cette époque, à renforcer le partenariat et à créer une coordination entre les acteurs institutionnels du local et régional :

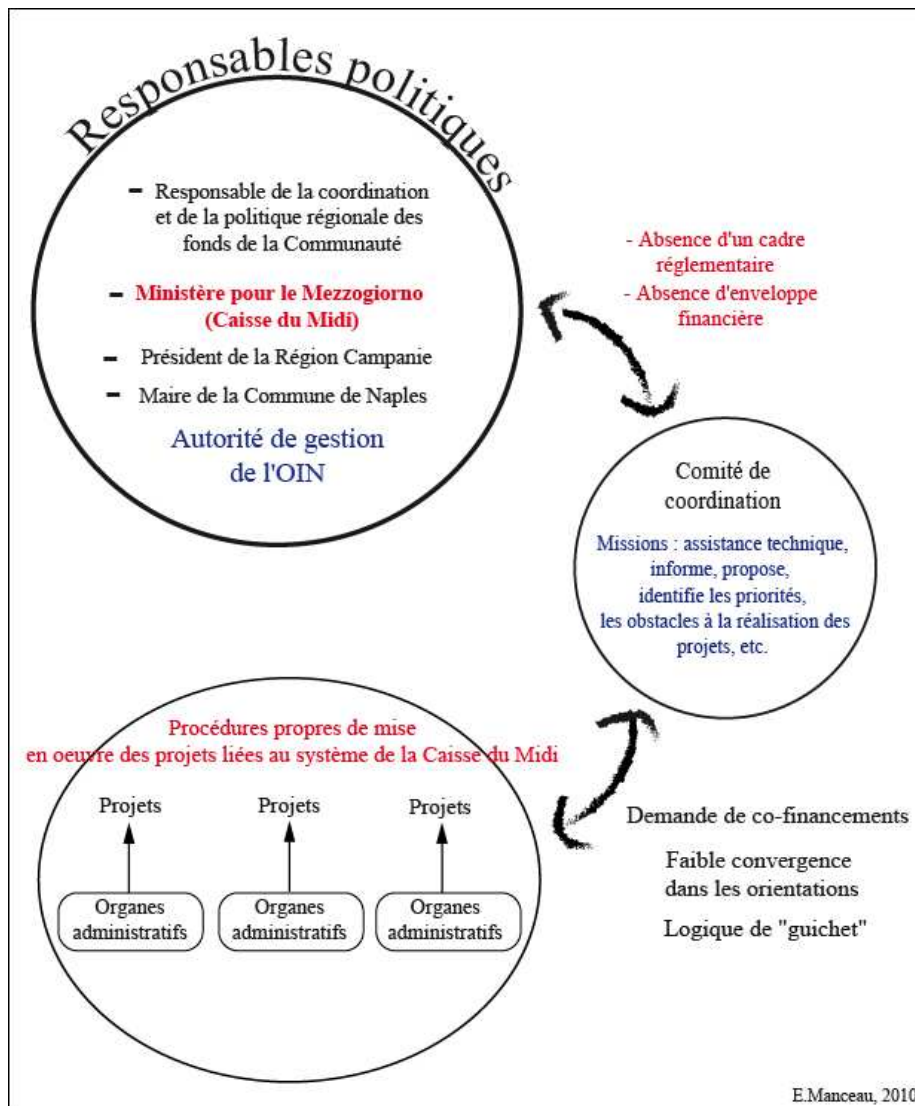
²⁸⁷ L'Opération Intégrée en faveur de Belfast avait été proposée par l'État.

[...] La première étape d'une Opération de développement Intégré est de rassembler les organismes concernés, de la Communauté, l'État, la Région, l'autorité locale, et de s'entendre sur une forme de politique régionale de coopération adaptée traditions juridiques nationales. Les programmes d'action régionaux de Naples et Belfast, n'auraient probablement jamais pu être réalisés sans la coordination des travaux de la Commission.

(European Parliament, 1983, p22).

L'organisation institutionnelle de la mise en œuvre de l'Opération Intégrée présente à première vue aussi des rapports équilibrés entre L'État (la Caisse du Midi), la Communauté européenne et la Région (Fig.5.1). Pour comprendre cette situation, revenons en détail sur son architecture.

Fig.5.1
Schéma institutionnel de l'Opération Intégrée en faveur de Naples



Source : Schéma élaboré sur la base de rapports produits par le Parlement européen sur l'Opération Intégrée (1983) et de la Communauté européenne (Rapports sur les fonds structurels 1980-86).

Cette organisation institutionnelle se traduit par l'introduction d'un nouvel organisme : l'autorité de gestion et par l'agrégation d'une institution *ad hoc*, chargée de mettre en œuvre l'Opération. Revenons sur ces deux organismes.

Tout d'abord, l'autorité de gestion, toujours en place aujourd'hui est notamment responsable de la mise en œuvre du Programme et de sa gestion financière. Parmi ses missions, figure la programmation des projets cofinancés par les fonds communautaires. Elle veille aussi à l'efficacité de la mise en œuvre du Programme opérationnel et au respect des critères d'éligibilité européenne et nationale.

Dans le cadre de l'Opération intégrée, cette autorité se compose d'un responsable issu de la Communauté, d'un responsable du Ministère pour le Mezzogiorno (Caisse du Midi), et fait nouveau du Président de la Région Campanie et du maire de Naples. Ces responsables politiques constituent en somme l'autorité chargée d'assurer le suivi et la gestion de l'Opération. Cette autorité est assistée par un comité de coordination dont la mission relève en premier lieu de l'assistance technique (montage des dossiers, proposition de projets, etc.). Comme nous le verrons plus loin, officiellement, cette assistance technique ne verra le jour qu'avec le Programme méditerranéen.

Pourtant, en pratique, la Région reste en retrait du processus de réalisation et de suivi, au profit de la Caisse du Midi, principal interlocuteur de la Communauté européenne. En effet, l'Opération Intégrée est portée par un « groupe de travail technique » composé des mêmes responsables que l'autorité de gestion mais dans lequel le Ministère du Mezzogiorno est prédominant.

Comment expliquer cette situation ? L'Opération Intégrée ne dispose pas d'un cadre réglementaire. C'est donc sur un système institutionnel déjà en place, en l'occurrence celui de la Caisse du Midi puis de l'Agence pour le Mezzogiorno, que l'Opération s'appuie. L'Opération Intégrée répond par conséquent aux logiques de l'intervention extraordinaire qui repose sur des logiques de « guichet », l'Europe n'intervenant que dans le cofinancement.

Cette situation a, en somme, conforté la domination de l'État, à travers le Ministère pour le Mezzogiorno, dans cette première « intervention communautaire », impulsée au demeurant par le couple État/Europe. Nous pouvons ici supposer que cette absence de cadre réglementaire pénalise la position de la Région pourtant présente parmi les responsables politiques de l'autorité de gestion.

Les résultats de cette première expérience ne rencontrent pas un franc succès en région Campanie, pas plus qu'à Belfast, tant au niveau de l'impact sur le territoire que dans la dimension partenariale du projet.

Plusieurs raisons liées à cet échec peuvent être évoquées, outre le fonctionnement institutionnel lié à l'intervention extraordinaire. Ces raisons ont trait, entre autres, aux difficultés de poser les bases d'un partenariat ou encore de concentrer territorialement les fonds. En effet, la difficulté de coordination entre les acteurs entraîne la suppression de nombreux projets. Des décisions de concours relatives aux années 1978 et 1979 par exemple, restent encore à clôturer à la fin de 1986. De même, plusieurs projets qui doivent bénéficier des fonds FEDER, ne reçoivent aucune allocation en raison du retard dans les travaux ou l'annulation même du projet (CE, Rapport spécial, 1988).

En région Campanie, tout comme dans le reste de l'Europe, ces nouvelles mesures liées au partenariat, à la concentration des fonds sont, semble-t-il, difficilement accueillies par des acteurs institutionnels, qui s'inscrivent dans une approche sectorielle de l'aménagement du territoire et où l'État reste le principal interlocuteur aussi bien des acteurs locaux que de l'Europe, comme en témoigne le rapport spécial n°2/88 de la Communauté européenne :

*[...] L'intervention européenne et en particulier l'approche intégrée n'ont pas modifié les compétences et l'organisation administrative et financière des divers organismes qui participent à l'Opération dans la pratique, les **décisions qui concernent chaque investissement ont continué à être prises de manière pleinement autonome par chacun des acteurs** et surtout dans le cadre de leurs propres procédures, l'Europe n'intervenant qu'à la fin dans le cadre de soutien financier [...]*

(CE, rapport spécial n°2/88).

En somme, « la Commission, qui veut jeter les bases d'une politique, a introduit des principes d'actions communs : coordination des politiques nationales, réalisation de programmes de développement régional. Mais il s'agit davantage d'un catalogue de bonnes intentions que d'obligations fermement établies. Les États membres se méfient de la coordination, car ils répugnent à faire converger leurs politiques, contrainte qui présente aussi l'inconvénient de donner plus d'influence à la Commission » (Drevet, 2008, p.54). Néanmoins, il ne faut pas négliger le caractère novateur de l'Opération Intégrée qui impulse un changement.

Plus présente encore dans les Programmes intégrés méditerranéens (PIM), l'idée de l'approche d'un développement intégré et d'un partenariat plus poussé, sera au cœur de la réforme des fonds structurels de 1988.

1.3 Le Programme intégré méditerranéen (PIM) : la Région devient « autorité de gestion »

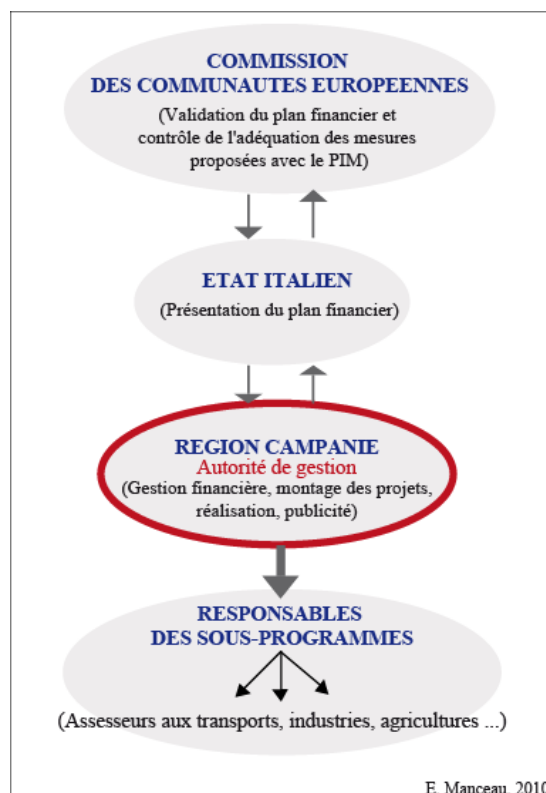
Le Programme intégré donne aussi une nouvelle impulsion à la Région, en dessinant, avant même la réforme des fonds structurels, sa position actuelle, comme autorité de gestion de la programmation communautaire régionale. Le Programme intégré méditerranéen (1988-92), tout comme l'Opération de Naples, s'inscrit dans le cadre réglementaire national, qui en 1988 occupe toujours un rôle important. Mais plus que l'Opération Intégrée, il joue un rôle pivot entre le modèle national et la politique de cohésion réformée en 1988, dans la place qu'il accorde à la Région Campanie.

Ici le PIM amorce un premier changement majeur puisque l'acteur central est bien l'État et non l'Agence pour le Mezzogiorno. En effet, le PIM concerne aussi bien les territoires du Nord et du Centre italien que le Sud.

Au cœur du PIM campanien, les trois principaux acteurs du contrat de programme sont donc : la Commission européenne, l'État italien et la Région Campanie (*Fig.5.2*).

Fig.5.2

Schéma d'intervention institutionnelle des acteurs dans la mise en œuvre d'un projet PIM²⁸⁸



Sources : Schéma élaboré sur la base de rapports issus de la Communauté européenne (1983, 1988, 1989).

²⁸⁸ Sur la base du contrat de programme signé entre la Commission de la Communauté européenne, l'État italien et la Région Campanie.

Désignée par l'État, la Région est l'autorité de gestion du PIM. Ceci constitue une avancée considérable dans la progression de la place de la Région dans le système d'acteurs Europe/État/Région. Ce statut lui octroie une plus grande légitimité dans les choix et la réalisation du programme. En effet, elle définit désormais les projets à réaliser et se charge de leur réalisation. Elle assume aussi la gestion des paiements dont sont responsables les autorités italiennes à l'égard des bénéficiaires. Là encore, l'Europe n'apparaît qu'en fin de course.

Sous l'angle de l'organisation administrative, cette situation implique aussi des changements. Au sein de chaque administration régionale, un « assesseur », nommé par le Président de Région, est à présent chargé de la coordination de l'ensemble du programme. Aussi, chaque « assesseur » dont les compétences sont sectorielles a en charge des mesures de sa compétence et assure la responsabilité de ses sous-programmes dans le Comité de suivi²⁸⁹. Dans leur action, les autorités régionales campaniennes sont assistées par un Comité administratif (dont le siège se situe à Naples). Il vise à s'assurer de la cohérence des décisions prises dans les projets. Ce Comité est présidé par le Président de Région ou l'assesseur délégué. Il délibère sur l'utilisation des allocations qui figurent dans le sous-programme « réalisation » (Saïu, CE, 1988).

Cependant, l'État et la Commission sont encore fortement impliqués en matière financière. D'un côté, les autorités italiennes présentent à la Commission un plan financier. De l'autre, la Commission détermine les mesures correspondantes qui entrent dans le cadre du PIM et l'efficacité des modalités de réalisation pour laquelle la Région sera en charge.

Selon l'article 1 du contrat de programme pour la réalisation du PIM en Campanie, « les partis contractants doivent coordonner une action conjointe pour garantir la réalisation du PIM [...] ». L'objectif est comme en témoigne le programme « d'assurer une efficacité de la réalisation du PIM », car il « constitue la première expérience à grande échelle de partenariat entre instances régionale, nationale et communautaire » (Saïu, CE, 1988).

En pratique, même si les Régions italiennes de par leurs nouvelles compétences vont jusqu'à modifier leurs lois budgétaires afin de faciliter la ventilation des financements obtenus dans le cadre de la programmation, le partenariat souhaité par la Communauté européenne à

²⁸⁹ Ces responsables ont diverses obligations. Ils doivent : informer les autorités compétentes et le Comité sur les mesures des sous-programmes ; indiquer les initiatives techniques administratives et financières nécessaires pour l'exécution du même sous programme ; fournir un rapport de l'avancement des projets des programmes.

travers le PIM se heurte une nouvelle fois à un État centralisateur, qui lui-même ne s'adapte pas aux «logiques communautaires »²⁹⁰.

Un autre exemple phare de cette prédominance de l'État concerne l'élaboration des programmes eux-mêmes, même si les Régions et l'État doivent désormais participer à parité. Selon le règlement du Programme intégré, ces derniers doivent être élaborés « au niveau géographique pertinent par les autorités régionales ou autres ». La Commission avait prévu de confier cette tâche aux Régions mais les États membres ont bataillé au cours de la négociation pour que soit ajouté : « désignées par l'État membre » » (Drevet, 2008, p.105).

Sous l'angle administratif, la place nouvelle accordée aux Régions par la Communauté va aussi rencontrer des difficultés dans les tâches de gestion, de suivi, de réalisation qu'elle leur attribue. Et ceci participe en partie à un nouvel échec de la programmation intégrée.

En effet, l'organisation institutionnelle encore mal adaptée à l'idée d'une nouvelle forme d'aménagement du territoire apparaît comme un obstacle à la réussite du Programme intégré en région Campanie. Dans la réalisation du programme de la région napolitaine, par exemple « la Campanie est l'unique région en Italie où les compétences en matière communautaires sont réparties entre trois assesseurs, comme si de telles compétences découleraient de fonction de gestion et non d'une meilleure coordination entre les divers services régionaux » (Saïu, CE, 1988).

Le PIM est en effet géré en fonction des services qui perçoivent les fonds sans coordination, ni partenariat entre les différents services et sans convergences dans l'utilisation des fonds, bien qu'elle ait été demandée par la Communauté européenne (4^{ème} Conférence des îles méditerranéennes d'Ajaccio, 23 mai 1986). Pour pallier cette carence, les autorités institutionnelles instaurent des instruments pour faciliter la coordination des acteurs. Dans le cadre des PIM italien et grec, en 1989, Bruce Millan, membre de la Commission chargé des politiques régionales, était intervenu auprès des autorités pour mettre en place l'« assistance technique », chargée de faciliter le montage, et la réalisation des projets et d'assurer une mise en œuvre plus efficace des programmes. Aujourd'hui, cette assistance technique fait partie intégrante des programmes communautaires. Elle sert en effet d'interface entre le Programme opérationnel lui-même et les projets potentiels.

Pour Mario Luppachini, qui fut le responsable de la réalisation du Programme opérationnel 1989-93, l'inadéquation entre les politiques européennes et les politiques locales est aussi

²⁹⁰ Ce schéma est aussi présent dans d'autres pays bénéficiant d'un Projet intégré méditerranéen. Par exemple, en Grèce, où les pouvoirs restent concentrés, les PIM sont mis en œuvre par les « secrétariats régionaux » mais en l'absence ici de collectivités régionales au sens français ou italien, leurs pouvoirs ont été limités puisqu'ils n'avaient ni de budget propre, ni de rôle exécutif.

principalement liée à la « désinformation », à un cadre réglementaire devenu plus rigide, nous y reviendrons plus loin²⁹¹. Rappelons que les politiques de développement territorial ont longtemps été l'apanage de l'État à travers sa politique d'intervention extraordinaire, la Région restant à l'arrière plan de ce système.

Jusqu'à la relance du processus de régionalisation au début des années 1990 et à la fin de la politique méridionale (1993), l'acteur dominant, central dans le processus décisionnel, financier et programmatique reste donc l'État.

Quel bilan peut-on tirer de cette première période ? Tout d'abord, on retrouve dans le cadre du PIM campanien toujours cette dissociation entre un État centralisateur fort malgré la fin programmée de l'intervention extraordinaire et une Région qui s'affirme difficilement mais qui monte. Cette situation a un impact direct sur l'efficacité du Programme intégré qui, à des degrés divers selon les régions, accuse un retard en termes d'absorption des fonds.

Par exemple selon la Communauté européenne elle-même, « le retard a été beaucoup plus accusé dans les régions du Mezzogiorno, en particulier là où les problèmes politiques locaux se sont ajoutés à la faiblesse des structures de mise en œuvre des programmes » (CE, 1989). Si l'Émilie-Romagne est la région la plus efficace dans la réalisation du programme, la région Campanie, si l'on se réfère aux critères de dépenses, est ici encore la plus mauvaise élève (*Il Denaro*, 31/01/1991). En effet, en 1990, la région a encaissé seulement 7% des financements alloués, devant 51% pour la région Molise ou encore 39% pour la région des Abruzzes.

Néanmoins, il faut nuancer cette domination de l'État sur la Région. En effet, le Programme intégré méditerranéen, outre le fait qu'il permette à la Région de s'affirmer, en particulier dans la gestion, le suivi et la réalisation des projets engagés, constitue un projet charnière entre l'ancien fonctionnement de l'intervention européenne et la réforme des fonds communautaires de 1988. Il va aussi propulser la Région sur le devant de la scène et rendre l'Europe incontournable dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. On peut supposer que la rupture est engagée dès le début des années 1980 et seulement accentuée par la réforme des fonds structurels de 1988. C'est ainsi un rôle qui a souvent été attribué au Programme méditerranéen (Drevet, 2008).

²⁹¹ Entretien du 01/02/07.

2. L'ÉMERGENCE DU PARTENARIAT EUROPE/ÉTAT/RÉGION (1989-2013)

La fin de la politique méridionale qui bascule les compétences aux administrations ordinaires et la relance du processus de régionalisation le tout jouant sur fond de crise de légitimité de l'État (opération Mains propres) a, comme on le sait, pour conséquence directe la « montée en puissance » de l'acteur régional. Parallèlement, comme dans d'autres pays, la réforme des fonds structurels de 1988 contribue aussi à l'affirmation de la Région comme acteur incontournable des politiques d'aménagement du territoire et surtout à l'affirmation d'un partenariat Région/État/Europe, resté sous-jacent dans le Programme intégré méditerranéen.

Cependant, même si le processus d'eupéanisation joue comme levier de la relance de la régionalisation en Europe, il doit être nuancé. En effet, selon un rapport sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne (Commission européenne, 2002), dont le rapporteur n'est autre que Giorgio Napolitano, l'actuel Président de la République italienne, l'Union Européenne n'aurait joué qu'un « rôle limité » dans le développement de l'autonomie des Régions :

*[...] La régionalisation est dans une large mesure le fruit d'une dynamique institutionnelle et politique propre à chacun des pays concernés. **Les Communautés européennes n'ont joué qu'un rôle limité dans cette évolution, d'abord par la politique régionale communautaire, puis par la politique de cohésion, destinées à corriger les déséquilibres régionaux. La régionalisation administrative dans presque tous les États membres - y compris ceux qui n'y étaient pas prêts - en a été favorisée en tant que dispositif permettant d'amorcer la mise en œuvre de ces politiques. Il convient donc de réaffirmer résolument le principe de la non interférence de l'Union dans les systèmes constitutionnels et juridiques des États membres, dont la souveraineté doit à cet égard être pleinement respectée, toute volonté de l'influencer et de la contraindre devant être exclue de la part de l'Union [...].***

(G. Napolitano, 2002).

Quoi qu'il en soit, la combinaison de ces phénomènes place désormais la Région Campanie dans le processus décisionnel. Dans ce contexte général, comment la Région Campanie gère le passage de la politique méridionale à la politique de cohésion ? Quel rôle occupe la Région dans le processus décisionnel de la nouvelle politique de cohésion européenne réformée ? Enfin, quelles restructurations engendrent la fin de la politique méridionale et le passage à la politique de cohésion dans les administrations régionales et centrales ?

2.1 Le transfert des compétences. La Région Campanie glisse au cœur processus décisionnel (1989-2006)

Comme nous le savons, au début des années 1990, les Régions italiennes se trouvent confrontées à des changements majeurs. Ces changements impliquent qu'elles participent désormais à l'élaboration et aux choix des grandes orientations nationales de la politique de cohésion en plus d'être de nouveau désignées par l'État italien comme autorité de gestion des programmes opérationnels dès 1989.

Pour reprendre Enrico Letta, ministre des politiques communautaires, dont le discours fait écho à la relance du processus de régionalisation, « le rôle de l'administration territoriale (la Région) devient crucial, parce qu'elle est l'administration locale qui dispose des principaux facteurs de mobilisation pour le développement économique et social, qui prend le contrôle du territoire et qui a la capacité de prendre des décisions qui regardent le territoire et son utilisation » (*Ministero per le politiche comunitarie*, 1997).

Comment s'est opérée cette transition à l'échelle régionale dans la gestion des politiques européennes ? Pour comprendre cette transition et l'émergence de la Région, un détour par l'échelle nationale est indispensable.

Tout d'abord, le décret législatif n°96 du 3 avril 1993 qui sonne la fin de l'intervention extraordinaire fait basculer nombres de compétences vers les administrations ordinaires, dont celles liées à la gestions des politiques européennes, et renforce le rapport de la Région à d'autres instances telles que la Conférence permanente État/Régions et la Conférence des Régions et des Provinces autonomes (*Encadré 5.3*).

Encadré 5.3

Le transfert des compétences vers l'administration ordinaire et la nouvelle position de la Région Campanie

Parmi les compétences transférées, le **Ministère de Budget**, dans lequel se trouve le Département pour les Politiques de Développement et de la Cohésion, coordonne désormais l'action des administrations ordinaires et assure avec le Ministre des Affaires européennes, la coordination avec l'Europe.

Le **Ministère des Travaux Publics** a pris, lui, en charge les « Projets spéciaux » et les territoires touchés par les tremblements de terres.

Les infrastructures sont gérées par les **administrations centrales ou régionales**. Enfin, en ce qui concerne les aires et noyaux de développement industriel, les consortiums en charges de leur gestion sont passés sous le contrôle des **Régions**.

Les Régions se réorganisent aussi autour de deux institutions : la **Conférence des Régions et des Provinces autonomes**, instaurée depuis 1981. Cette conférence réunit l'ensemble des Présidents de Région et Provinces italiennes.

Parmi ces actions, la Conférence s'intéresse notamment à la place de la Région dans le renforcement des institutions de l'Union européenne. C'est aussi un lieu d'échange avec l'État

où sont discutés des actes administratifs et des normes d'intérêt régional. Son rôle est avant tout consultatif. La seconde institution est la **Conférence permanente État/Régions et Provinces autonomes**, instituée en 1983 mais dont les pouvoirs n'ont cessé de croître. Cette conférence opère dans le cadre de la communauté nationale pour favoriser la coopération entre les activités de l'État, des Régions et des Provinces autonomes. C'est essentiellement un lieu de négociation entre les administrations centrales et les autonomies régionales. Parmi ces actions, elle se réunit notamment pour traiter les différents aspects de la politique communautaire (répartition des ressources entre les Régions, etc.).

Sources : *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Conférence des Régions et des Provinces autonomes.

Pour encadrer ce transfert des personnels et l'attribution des compétences qui appartient à l'Agence pour le développement du Mezzogiorno, le gouvernement italien crée en 1993 l'Observatoire de la politique régionale²⁹².

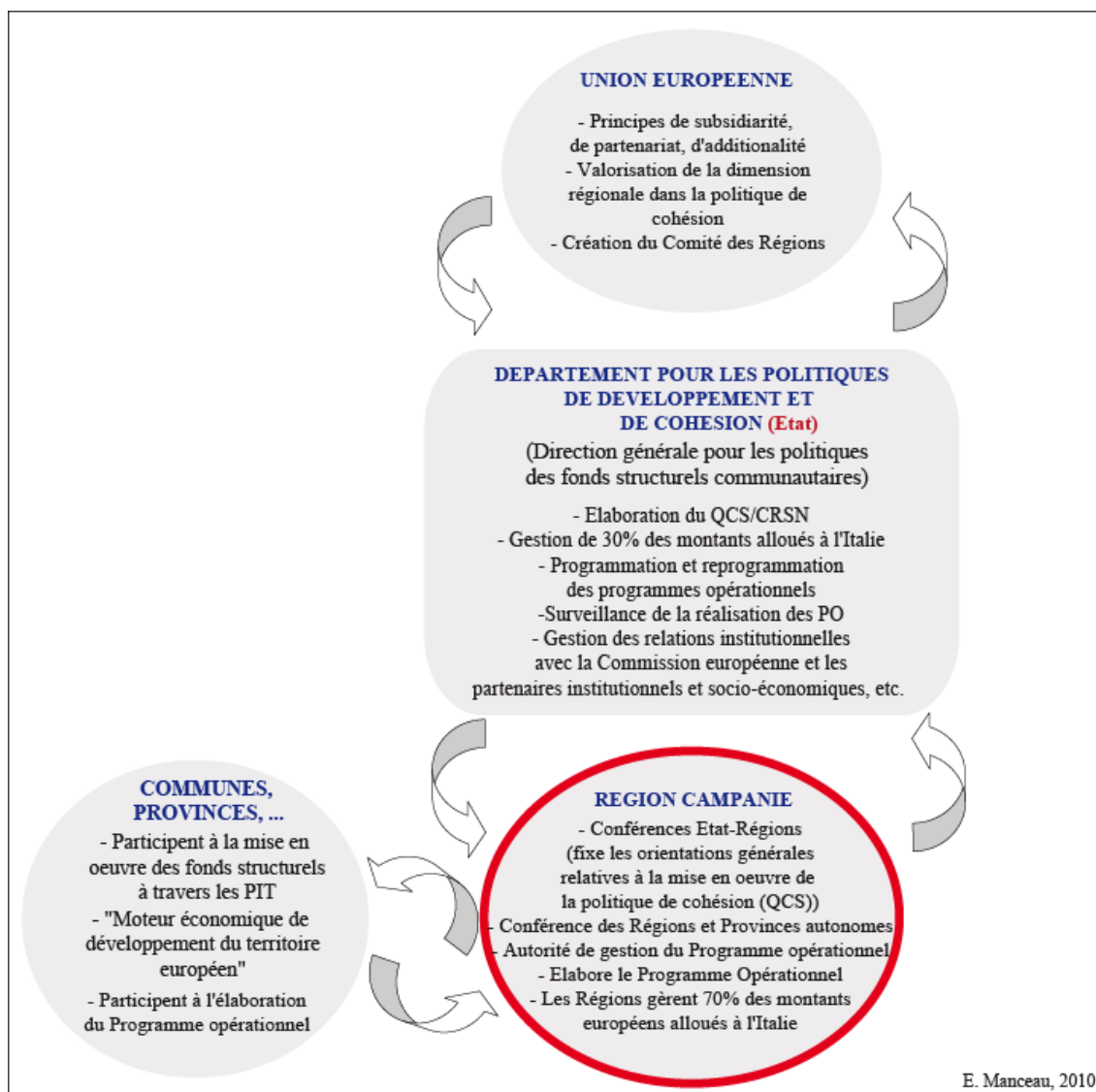
Il est ensuite remplacé en 1995 par un Cabinet directeur composé des mêmes personnels. Ses fonctions visent la coordination entre les personnels responsables de la programmation et ceux de la gestion des interventions européennes. Il s'occupe notamment des ressources publiques nationales comme communautaires en faveur des territoires en dépression aussi bien du Nord italien que du Sud. Et ce bureau joue un rôle clé qui nous intéresse directement, puisqu'il amorce en somme l'architecture actuelle de l'administration centrale dans laquelle la Région va s'insérer.

En effet, en 1998, le Département pour les Politiques de Développement et de la Cohésion, rattaché au Ministère du Budget, succède au Cabinet directeur (Graziano, 2002). Le Département pour les Politiques de Développement et de Cohésion devient un acteur incontournable de la réalisation de la politique de cohésion. Il va en effet servir d'interface entre la Commission européenne et les Régions, nuanciant en somme l'idée de l'émergence d'un couple Europe/Région.

Le Département pour les Politiques de Développement et de la Cohésion, à travers son bureau « Programmes opérationnels des régions en retard de développement », est en charge entre autres de la promotion et de la vérification pour les autorités concernées, de la mise en œuvre des programmes qui utilisent des fonds structurels, en accord avec les orientations de l'Union européenne et des politiques nationales. Le Département a aussi le pouvoir de suppléer en cas d'inaction ou de retard des administrations centrales et des administrations régionales et locales afin de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre des cofinancements.

²⁹² Avant 1993, plusieurs organismes sans portefeuille se sont succédé pour suivre la mise en œuvre de la politique communautaire.

Fig.5.3
L'eupéanisation des organes institutionnels en région Campanie à travers l'élaboration de la politique de cohésion²⁹³



²⁹³ L'élaboration de ce schéma qui illustre les fonctions de chaque acteur institutionnel du local à l'Europe dans l'élaboration de la politique de cohésion européenne ne tient délibérément pas compte des partenaires économiques et sociaux, des associations. Notre propos concernant en premier lieu les acteurs institutionnels. Toutefois, nous ne pouvons ignorer leur participation à la construction de la politique européenne.

Le Département va enfin élaborer les grandes orientations de la politique de cohésion pour le territoire italien, qui seront reprises dans les programmes opérationnels régionaux. Et c'est dans ce cadre que la Région va en premier lieu prendre part au processus décisionnel. La Région Campanie participe désormais à l'élaboration des grandes orientations nationales prévues dans le cadre de la politique de cohésion (*Fig.5.3*).

Concrètement, cela signifie qu'elle va collaborer en amont à l'élaboration des documents nationaux de mise en œuvre de la politique communautaire, le Cadre National de Référence Stratégique (ex-Cadre Communautaire d'Appui), qui indique dans un second temps les axes à suivre dans la réalisation des programmes opérationnels régionaux. En somme, tout ce qui, en France, est fait par les Secrétariats Généraux aux Affaires Régionales (SGAR), c'est-à-dire l'État déconcentré et non la Région, collectivité territoriale (*Encadré 5.4*).

Encadré 5.4

La Région Île-de-France et la Préfecture dans la politique de cohésion européenne : le cadre institutionnel

En France et à l'inverse du cadre italien, la Région n'est pas désignée comme « autorité de gestion » du Programme opérationnel (ancien Docup). La France ayant fait le choix d'une gestion déconcentrée de ses fonds structurels, l'autorité de gestion est confiée au Préfet de Région qui est assisté du Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR).

Si cette autorité est en règle générale en charge, de la programmation des projets cofinancés par les fonds européens, du respect des règles d'éligibilité des projets soumis, de la bonne gestion financière, elle peut également déléguer à certains partenaires la gestion de ses tâches dans le cadre d'une partie du programme. Ainsi pour la période de programmation 2000-06 des fonds structurels, le Conseil régional d'Île-de-France a été responsable d'une partie du Fonds Social Européen par le biais d'une subvention globale²⁹⁴.

Toutefois, depuis le 1 janvier 2003, le gouvernement a décidé d'expérimenter le transfert de la gestion du programme à la Région Alsace, qui encore aujourd'hui est à la fois autorité de gestion et autorité de paiement.

Source : Conseil Général de Seine-Saint-Denis, Préfecture de la Région Île-de-France.

Si pour les deux premières périodes de programmation 1989-93 et 1994-99, les Régions ont été peu influentes sur le choix des orientations à prendre dans le Cadre Communautaire d'Appui

²⁹⁴ La subvention globale est la « partie d'une intervention dont la mise en œuvre et la gestion peuvent être confiées, par décision d'un État membre (ou d'un État membre en accord avec l'autorité de gestion) en accord avec la Commission, à un ou plusieurs intermédiaires agréés, y compris des collectivités locales, des organismes d'aménagement régional ou des organisations non gouvernementales. La subvention globale est employée de préférence en faveur d'initiatives d'aménagement local. En cas d'interventions du FSE en vertu de l'article 4 de son règlement, les actions doivent être entreprises par des organismes intermédiaires locaux et régionaux » (Europa).

(Graziano, 2002), pour les périodes de programmation 2000-06 et 2007-13, elles jouent un rôle plus actif.

Par exemple et sans entrer dans les méandres politico-administratifs autour de l'élaboration du Cadre de Référence Stratégique National 2007-13 (ex-CCA), nous constatons le rôle phare de la Région. La première phase de la réalisation consiste pour chaque Région et Province autonome ainsi que l'administration centrale à proposer un document stratégique préliminaire. Pour le Mezzogiorno, les Régions ont réalisé un document commun de façon coordonnée sur la base de séminaires thématiques et de réflexions avec le Département pour les Politiques de Développement et de la Cohésion.

Dans un second temps, les divers acteurs institutionnels et non institutionnels (partenaires économiques et sociaux) confrontent leurs propositions autour de « tables thématiques » et groupes de travaux. Il s'agit à cette étape de produire un document commun, une ébauche technico-administrative du Cadre de référence.

La dernière phase vise à approuver de façon définitive le document à la Conférence permanente État/Région et au Comité interministériel pour la Programmation Économique (CIPE). Puis la proposition italienne du CRSN dans sa version définitive est présentée à Bruxelles et approuvée par la Commission européenne.

Le processus d'élaboration du Cadre de Référence stratégique national (CRSN) concerne par conséquent les trois niveaux administratifs. Mais plus qu'en France, où le processus reste contrôlé de bout en bout par l'État, il est la somme des travaux réalisés par le « bas », issu des débats entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux.

Le second niveau d'émergence de la Région, après sa participation à l'élaboration du Cadre de Référence Stratégique National (CRSN), est son rôle actif de coordination dans l'élaboration du Programme opérationnel ainsi que la gestion directe des fonds structurels pour son territoire.

En effet, depuis la réforme des fonds structurels de 1988, la Région gère directement une partie des crédits communautaires alloués à l'Italie. Elle en assume par conséquent la responsabilité financière devant la Commission européenne, en lieu et place des services de l'État.

Si pour les deux premières périodes de programmation (1989-93 et 1994-99) les Régions gèrent environ 45% des fonds structurels alloués à l'Italie (55% pour l'administration centrale), pour la période 2000-06, 70% des montants européens sont gérés par les Régions (30% par l'Administration centrale). En pratique, cette gestion directe permet de raccourcir les délais d'instruction des dossiers et des paiements.

L'autre élément majeur renvoie à l'élaboration même du Programme opérationnel campanien qui se présente comme un processus long et complexe²⁹⁵. En effet, l'élaboration du Programme opérationnel fait l'objet d'« aller/retour » entre les différents partenaires (État, Région, administrations locales, provinciales et les partenaires économiques et sociaux) associés à sa rédaction. Si nous prenons l'exemple du Programme opérationnel FEDER 2007-13, l'ensemble des étapes d'élaboration du document s'est déroulé sur une période d'environ quatorze mois. Ceci donne à la Région le rôle majeur d'interface entre les partenaires mais aussi dans une certaine mesure un rôle d'arbitrage par rapport aux dissensions qui pourraient surgir entre les différents acteurs.

2.2 La logique communautaire : une adaptation difficile pour la Région Campanie (1989-1999)

Si du point de vue institutionnel et législatif, le transfert des compétences apparaît comme plutôt simple entre l'échelle nationale et l'échelle régionale. Sous l'angle opérationnel, le glissement de la Région au cœur du processus décisionnel rencontre des difficultés, car il est aussi accompagné d'importants changements issus de la réforme des fonds communautaires.

En effet, la réforme des fonds européens en 1988 « officialise » de nouvelles règles, déjà présentes dans le Programme intégré méditerranéen. Ces règles encadrent désormais de façon stricte l'utilisation des fonds communautaires autour des quatre principes fondateurs que sont, comme nous le savons, l'additionnalité, la programmation, la concentration et le partenariat (*Encadré 2, p.18*). D'ailleurs, ces grandes orientations issues de la réforme de la politique de cohésion coïncident sur de nombreux aspects aux points non résolus par l'intervention extraordinaire. Ces points concernent la fragilité des institutions, le retard dans la formation de la structure moderne de l'administration publique, le manque d'orientation au niveau central et l'absence de politiques consolidées de programmation et de planification auprès des administrations locales (INU, 1993). C'est notamment ces points qui vont nous intéresser, car le passage de témoin entre la politique méridionale et la politique de cohésion demeure une étape

²⁹⁵ Les étapes de cette élaboration sont notamment reprises dans le Programme opérationnel FEDER 2007-13 campanien. Nous allons ici les reprendre brièvement. Après avoir proposé des hypothèses sur l'élaboration du document (juillet/août 2006), la Région a organisé, autour de tables de concertation, des débats technico-administratifs associant l'ensemble des acteurs concernés (août/septembre 2006). Ces échanges ont débouché sur une première proposition de Programme opérationnel en mars 2007. Pendant cette période, plusieurs évaluations ont aussi été proposées, en particulier, environnementales. Cette première version du PO a ensuite fait l'objet d'une consultation publique (mars-avril 2007). Les résultats de la consultation publique ont permis de réviser le Programme opérationnel sur la base des observations réalisées (environnementales, etc.) (mai/juin 2007). Enfin, la procédure d'adoption du Programme opérationnel a été identique à celle du Cadre stratégique national. En fin de course, le Programme a été adopté par le gouvernement central puis approuvé par la Commission européenne (octobre 2007).

difficile mais incontournable pour l'administration régionale campanienne ainsi que pour les autres régions du Mezzogiorno.

- **De la politique méridionale à la politique de cohésion : deux conceptions opposées ?**

La réforme des fonds structurels de 1988 s'accompagne donc d'un règlement d'application plus strict. En effet, d'une façon générale « les fonds structurels ne sont pas que des « robinets » de financements qu'il suffit d'ouvrir pour pouvoir en bénéficier. Ils impliquent également un certain nombre de normes et de procédures auxquelles les acteurs de chaque pays membre ont dû s'adapter » (Smith, 1995, p.1). Mais ces normes et procédures sont paradoxalement à la base même des difficultés rencontrées par la Région.

En effet, si aujourd'hui ils constituent un atout, un gage d'efficacité, pour l'administration régionale, ils ont été dans un premier temps une faiblesse. Ces nouvelles règles obligent les administrations régionales à s'adapter au prix de grandes difficultés comme en témoigne Mario Luppachini, alors coordinateur des fonds structurels en région Campanie pour les périodes de programmation 1989-93 et 1994-99 :

[...] Le passage de l'intervention extraordinaire à la politique régionale européenne connaît des débuts plutôt complexes. Parce qu'il y avait un manque d'informations. Puis la « chose » la plus difficile a été de faire comprendre, disons, aux administrations, aux bénéficiaires intéressés qu'il y avait un changement important. Ce changement portait sur des règles plus précises, plus rigoureuses. Puis qu'il y avait nécessité d'abandonner le vieux concept, disons, de l'« italianité », dans le sens, garder seul l'objectif, l'intervention, sans voir, par exemple, la procédure. Puis dans le nouveau contexte au contraire, adopter une réglementation précise, élaborée, des interventions, des résultats et il était nécessaire de faire comprendre les objectifs complexes de la nouvelle programmation. Aujourd'hui assurément, nous n'avons plus ce type de problèmes car désormais tous connaissent bien les règles, règlements, procédures communautaires. Tous sont habitués. Bien entendu, il est encore des aspects comme les directives sur le traitement des déchets, une directive particulièrement difficile à faire comprendre [...]

(M. Luppachini, entretien 01/02/2007).

La « révolution » des fonds structurels s'opère donc là encore en Campanie et plus largement dans le Sud italien dans un contexte particulier, celui de l'héritage pratique de la Caisse du Midi dont le fonctionnement est qualifié par Mario Luppachini de « vieux concept de l'italianité ». Ce concept est étroitement lié à la logique de « projet » isolé, sur laquelle repose le fonctionnement

de l'intervention extraordinaire et loin par conséquent de l'idée de programmation valorisée par la politique de cohésion européenne.

En effet, la logique de « projet » issue de la Caisse du Midi ne doit sans doute pas s'entendre dans le sens valorisé par l'Union européenne pour qui le projet « est un ensemble d'activités visant à atteindre des objectifs clairement définis, dans des délais donnés et en respectant un budget précis »²⁹⁶ (Commission européenne).

Ce passage difficile est aussi ressenti à Bruxelles. Carlo Neri, l'ex-coordonateur du Programme opérationnel 2000-06 campanien, était au début des années 1990 fonctionnaire à la Commission européenne. Il témoigne de ce passage entre les deux institutions, pour la Région Campanie mais aussi l'ensemble des Régions du Mezzogiorno, vu donc de la Commission européenne :

*[...] Concernant le passage de la politique extraordinaire à la politique régionale européenne, La fin de la « Cassa » pour le Mezzogiorno, qui date des années 1990, c'est une chose qui vient vraiment d'une époque précédente. Je peux dire comme ça de l'impression que j'ai eue, mais d'une autre place d'observation, qui est Bruxelles. **Mes impressions sont que c'était difficile parce que la Région avait une approche tout à fait liée à l'expérience de la « Cassa », donc au lancement de « projets ».** On n'avait pas de programmation. Par conséquent, les PIM correspondaient à la première expérience de la Région. Et après, les phases suivantes de la programmation communautaire, ça a été [...] Bon l'idée de la programmation a commencé à prendre pied dans la Région. Mais, **si vous voulez, la véritable expérience de programmation, c'est la période 2000-06**, le programme encore en marche, avec on verra peut-être, les PIT, etc.*

***Donc, c'était long et difficile ce passage.** Le fait que ce soit plus rigoureux par rapport aux orientations communautaires. Je suis convaincu que les instruments communautaires ont eu un rôle important dans le fait de justifier les dépenses. Savoir comment l'argent communautaire a été dépensé, ça a beaucoup aidé à mettre en place des règles, qui sont connues et respectées en règle générale. **Cela ne vaut pas seulement pour la Campanie, mais pour tous.** C'est sûrement un point important de l'intervention communautaire au-delà des ressources. N'oubliez pas que l'Italie venait d'une période assez peu transparente, où la politique jouait un rôle au-delà de son rôle (Mani Pulite, etc.). La Région commençait à connaître les règles communautaires et à comprendre ce que signifiait faire un appel d'offre [...].*

(C. Neri, entretien 25/01/2007).

²⁹⁶ Selon la Commission européenne, le projet doit avoir notamment : « des parties prenantes clairement identifiées, y compris le groupe cible principal et les bénéficiaires finaux; des arrangements financiers ainsi qu'un système de gestion et de coordination clairement définis; un système de contrôle et d'évaluation pour soutenir la gestion de la performance; un niveau d'analyse financière et économique approprié, indiquant que les bénéfices du projet dépasseront ses coûts » (Commission européenne).

Ce premier point témoigne à la fois des difficultés imposées par la nouvelle réglementation européenne mais pose aussi les jalons d'un autre phénomène, celui du processus d'eupéanisation, qui intervient finalement de manière « âpre » pour la Région Campanie, comme pour les autres Régions du Sud, encore ancrées dans le fonctionnement de la politique méridionale.

Concrètement comment se traduisent ces difficultés sur le territoire institutionnel campanien ? Comment les nouvelles règles imposées par la Commission ont-elles pu être à l'origine des difficultés rencontrées par les organes administratifs campaniens ?

- **Des facteurs exogènes et endogènes à l'action européenne rendent difficile l'adaptation de la Région Campanie**

Plusieurs facteurs endogènes et exogènes à l'action européenne sont à l'origine des difficultés rencontrées par la Région Campanie au début des années 1990.

Parmi les facteurs endogènes, nous pouvons citer les nouvelles procédures imposées (programmation, etc.) par la Commission européenne ou encore les évaluations, à laquelle la gestion des fonds est soumise²⁹⁷. Les facteurs exogènes concernent, eux, le plus souvent les problèmes récurrents que rencontre la Campanie dans sa gestion quotidienne du territoire, renforcés en l'occurrence par la relance du processus de régionalisation. Sans prétendre dresser un tableau complet de ces facteurs, nous choisissons d'en analyser quelques-uns.

En Campanie, l'une des premières difficultés concerne le principe de « programmation pluriannuelle » qui consiste, aujourd'hui encore, à programmer les fonds communautaires sur une période donnée. Paradoxalement, ce principe n'est pas récent dans les politiques d'aménagement dans le Mezzogiorno. En effet, dans le cadre de la politique méridionale, la loi n°717/65 relative à l'organisation des interventions pour le développement du Mezzogiorno l'avait intégré, mais la loi n'a trouvé aucune réalisation dans l'intervention extraordinaire (Cafiero, 2000, p.80).

Si nous revenons à la réforme des fonds et à la première programmation qui en découle, le premier Programme opérationnel pour la région Campanie 1989-93 est approuvé par l'Union

²⁹⁷ Aujourd'hui, les projets ou programmes qui bénéficient des fonds structurels sont soumis à l'évaluation. Cette pratique pose nombre de contraintes pour la gestion quotidienne et le suivi financier des projets. À titre d'exemple, en 2009, lors d'une interview dans le cadre de ma mission de Point focal français du programme ESPON/ORATE, Jérôme Gensel (professeur en informatique à Grenoble) témoignait sur sa participation au programme ESPON et des difficultés rencontrées. À la question posée sur les avantages et les inconvénients du programme, ce dernier signalait « qu'on pouvait regretter la lenteur et la lourdeur de certaines procédures qui nous obligent à consacrer une partie non négligeable de notre temps à des activités administratives auxquelles les enseignants-chercheurs que nous sommes ne sont pas formés » (Entretien juin 2009). <http://www.ums-riate.fr/lettres/riateinfos10.pdf>.

européenne seulement deux ans après le lancement officiel de la nouvelle politique de cohésion, soit le 14 décembre 1990. L'échéance pour l'éligibilité des dépenses avait, elle, été fixée au 31 décembre 1995 soit environ trois ans après la fin du programme. En outre, en décembre 1993, face à la difficulté de réalisation du programme, la Commission européenne décide d'adopter une nouvelle structure pour le plan. D'ores-et-déjà du fait de ce calendrier, il est difficile de respecter ce principe de programmation fixé à cinq ans pour cette première période.

Ce schéma se reproduit pour la deuxième programmation 1994-99. En effet, le Programme opérationnel campanien 1994-99 n'est approuvé par l'Union européenne qu'en novembre 1995. Ce retard dans l'approbation recule une nouvelle fois la mise en œuvre de la programmation d'une année, qui n'est clôturée qu'en 2002.

Ces retards ont un impact direct en matière de dépenses des fonds structurels (*Fig.1.3, p.71*). Selon le Cadre Communautaire d'Appui 2000-06 pour les régions d'objectif 1, la première programmation 1989-93 n'a été réalisée que de moitié poussant les autorités italiennes à demander comme on le sait un délai en 1995 pour l'achever. Cette situation a entraîné la mise en œuvre d'un accord entre les différentes autorités, pour améliorer la coordination entre les acteurs, optimiser les procédures, et améliorer les mécanismes d'encadrement, d'évaluation et de contrôle des programmes opérationnels. Ainsi comme dans un jeu de dominos, la difficulté à lancer la première programmation, à bâtir des projets associant plusieurs partenaires, à dépenser les fonds efficacement, participe au retard du lancement de la programmation 1994-99.

La conséquence directe de ces retards d'adoption est l'absence d'opérations programmées sur les périodes de lancement en 1989 et en 1994, ainsi que des crédits non consommés. Selon le rapport du Ministère du Trésor, la capacité de dépenses sur le coût total en 1998 pour la période 1994-99 atteint en région Campanie seulement 39,1%, ce qui la situe au-dessus de la moyenne dans le pourcentage des fonds structurels dépensés dans le cadre des programmes opérationnels et donc d'autres régions du Sud comme les régions Pouilles (29,5%) ou Calabre (35,2%) qui, on le suppose, rencontrent les mêmes difficultés (*Tab.5.1*).

Toutefois, selon le rapport d'évaluation du Programme opérationnel de la Région Campanie, cette capacité de dépenses atteint à la clôture de la période de programmation (1994-2002), c'est-à-dire le 30 octobre 2002, 92% des dépenses sur le coût total.

D'autres raisons expliquent cette situation de l'absorption tardive des fonds, notamment, celle relative à la gestion des fonds déplacés de la Région aux Ministères. En somme, l'urgence à dépenser l'argent européen liée entre autre au retard d'approbation du Programme opérationnel, se traduit en l'occurrence par une recentralisation de la politique de cohésion.

Tab.5.1
Capacité de dépense des fonds structurels dans les régions du Mezzogiorno au 31 mars 1998
pour la période 1994-99

Régions d'objectif 1	% des dépenses sur le coût total
Abruzzes	46
Basilicate	52,9
Calabre	35,2
Campanie	39,1
Molise	53,8
Pouilles	29,5
Sardaigne	41,4
Sicile	33,7
Ensemble des PO	38

Source : *Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica*, 1999, p.39.

Quelles sont les origines de ces retards ? La difficulté dans le partenariat, la complexité des mécanismes administratifs imposés par la Communauté européenne, l'incapacité des structures administratives régionales alors sans expérience, l'organisation même de ses structures administratives et plus largement le contexte d'immobilisme décisionnel sont, semble-t-il, les raisons majeures des ces retards successifs (Fargion, Morlino, Profeti, 2006, Rapports CE, *PO Campania 2000-06*, etc.). Selon Nicola Giannelli et Stefania Profeti, dans le Sud en général, ces retards résulteraient aussi « d'un aspect réfractaire aux principes guides et aux potentialités innovantes inhérentes dans les procédures et les modalités de gestion des fonds structurels [...] les financements communautaires seraient perçus en effet avec une certaine indifférence, sinon avec une certaine hostilité tant par la classe politique que par les bureaucrates [...] qui bénéficient encore des aides d'État de la loi n°64/86 » (Giannelli, Profeti, 2006, p.231).

Malgré cela, la troisième période de programmation 2000-06 est celle qui va témoigner de l'amélioration du respect des principes européens et au final de l'intégration de la réglementation européenne au sein des administrations régionales et nationales. Pour cette période, le Programme opérationnel campanien est adopté le 8 août 2000 par la Commission européenne et publié au Journal officiel le 7 septembre 2000²⁹⁸. L'expérience des deux programmations précédentes permet donc cette fois d'adopter et d'élaborer en amont la programmation 2000-06 dans les délais impartis dans le cadre du règlement des fonds structurels. En somme, il y a bien une amélioration et cette dernière témoigne et justifie dans une certaine mesure de la « rupture » tant évoquée par les acteurs institutionnels régionaux et nationaux.

²⁹⁸ Les autres Régions du Mezzogiorno ont aussi adopté leur Programme opérationnel dans des délais favorables à la bonne réalisation de la programmation des fonds communautaires. Par exemple, le Programme opérationnel de Calabre 2000-06 a été adopté le 8 août 2000 par la Commission européenne.

En outre, parmi les autres facteurs endogènes, les procédures utilisées pour la mise en œuvre des projets ne permettent pas une efficacité optimum de la politique de cohésion sur le territoire. Comme le souligne le Programme opérationnel 2000-06 dans le bilan qu'il tire de la programmation 1994-99, la procédure par « avis » (qui consiste à approuver ou rejeter le projet) a certainement rendu transparente l'utilisation des fonds structurels, mais a entraîné un retard dans l'activation des dépenses (*PO Campania 2000-06, p.19*). Et ceci n'est pas propre au seul cadre campanien.

En effet, le rapport d'évaluation ex-post de l'utilisation des fonds structurels pour la période de programmation 1994-99 en Italie témoigne de la complexité des procédures et de leur longueur, entraînant des retards importants dans la mise en œuvre, en Calabre par exemple ainsi qu'en Campanie. Dans le cadre du Fonds Social Européen, les procédures peuvent par exemple, s'étaler sur neuf mois (ISMERI, 2002). Cependant, il faut nuancer ce constat. En effet, par rapport à la politique méridionale, les délais sont plus courts. Dans le cadre de la loi 64/86, dernière grande loi de l'intervention, pour approuver et décaisser, le délai pouvait atteindre 5 ans (ISMERI, 2002) !

Les procédures entraînent aussi une forte bureaucratisation de l'administration régionale. Initialement les dossiers de demande de cofinancement devaient être déposés en autant d'exemplaires qu'il y avait de financeurs. Les guichets ont par conséquent été trop nombreux. Après dépôt, il était devenu impossible pour les porteurs de projet de modifier leur dossier. Cette situation est aussi étroitement liée au manque d'expérience des administrations. Pour la période de programmation 1994-99 comme pour celle de 1989-93, « le transfert de savoir-faire sur les méthodes de mise en œuvre est très lent. Dans certains cas, la gestion a également été très personnalisée et dépendait de la capacité d'un seul fonctionnaire » (ISMERI, 2002).

Enfin, ce manque d'expérience des différents niveaux administratifs entraîne des difficultés d'interprétation concernant l'éligibilité des projets aux fonds structurels. Ce dernier point n'est pas non plus propre au cadre campanien mais illustre clairement les difficultés que peuvent rencontrer les administrations et les porteurs de projets potentiels, peu coutumiers du mode de fonctionnement de la « machine européenne ». Pour ne citer que deux exemples récents, ce schéma, nous y reviendrons, se retrouve plus récemment au sein des administrations locales, dans le cadre de la mise en œuvre des Projets intégrés territoriaux lancés en 2002.

Un autre exemple, outre-Alpes, concerne la programmation du FEDER 2007-13 en région Île-de-France. Comme nous l'avons évoqué, dans les régions de « compétitivité », le FEDER cofinance désormais des projets « innovants ». Au début de la programmation 2007-13, les bénéficiaires potentiels autant que les professionnels chargés de la mise en œuvre et du suivi des

fonds (Conseil Général de Seine-Saint-Denis) ont rencontré des difficultés d'interprétation concernant l'éligibilité au FEDER des projets²⁹⁹.

Par ailleurs, les procédures de réalisation du programme ne sont pas les uniques raisons du manque d'efficacité dans l'utilisation des fonds structurels. Au-delà des facteurs endogènes au programme, des facteurs exogènes à la politique de cohésion jouent également un rôle considérable. Ainsi, le retard dans l'approbation de documents d'aménagement connexes peut ralentir la réalisation du programme opérationnel et réduire les fonds alloués.

Par exemple, l'adoption du plan régional pour la gestion des déchets (adopté en 1997)³⁰⁰, ainsi que la nomination d'un Commissaire du Gouvernement à la gestion des déchets a entraîné, selon le rapport issu du Programme opérationnel 2000-06, une diminution de 59,3% des ressources accordées³⁰¹ pour la mesure « récupération et traitement des déchets » du Programme opérationnel 1994-99.

Plus encore, le Cadre Communautaire d'Appui 2000-06 en faveur des régions italiennes d'objectif 1 souligne pour la région Campanie que « l'inefficacité dans le montage de projet à destination de la gestion des déchets était le fruit d'une absence de stratégie, de plan mêlé à un manque de consensus au niveau local ainsi que d'une incapacité de présenter des projets valides » (*QCS Italia*, 2004, p.37). On constate la dureté des propos tenus dans le Cadre Communautaire d'Appui à l'égard de la Région Campanie.

Mais dans le Programme opérationnel 2000-06 de la région Campanie dans le bilan qu'il fait de sa précédente programmation évoque lui aussi des « carences structurelles et d'organisation dans le système formatif régional » (*PO Campania 2000-06*, p.20). Cela peut expliquer les nouvelles procédures mise en œuvre dans la seconde moitié du Programme opérationnel 1994-99 et l'accélération des dépenses engagées après 1999.

En outre, le bref bilan de la programmation précédente (1994-99) présent dans le Programme opérationnel campanien 2000-06 pose aussi un autre facteur exogène, celui de l'inadéquation entre les projets soumis pour l'obtention des aides communautaires et les réels besoins du territoire. Pour pallier à ce problème, le Programme opérationnel recommande d'« effectuer dans la phase de programmation des analyses ponctuelles des réelles exigences du

²⁹⁹ Stage au Service des Affaires européennes du Conseil Général de Seine-Saint-Denis, 2007.

³⁰⁰ Le 28 décembre 2007, un nouveau plan relatif à la gestion des déchets a été adopté.

³⁰¹ Le Programme opérationnel 2000-06 mentionne 200 millions de fonds publics prévus initialement, réduits à 81,3 millions d'euros au cours de la période 1994-99. Dans le cadre du Fonds Social Européen (FSE), des contraintes similaires se sont posées en matière de ressources humaines. La région a, là aussi, perdu des ressources importantes, fixées à environ 472 millions d'euros. Les montants ont été réduits à 326 millions d'euros (*PO Campania 2000-06*, p.19).

territoire, en activant également les liens avec les différents partenaires sociaux et les différentes catégories d'associations, afin de garantir la réalisation d'interventions plus calibrées sur le territoire » (*PO Campania 2000-06*, p.22).

Nous pouvons supposer que ce constat fait référence :

D'une part, au caractère d'une programmation qui relève encore trop de la logique de la politique méridionale, à travers des « projets » isolés qui ont favorisé des « pluies de financements » ;

D'autre part, à la nécessité d'une approche plus intégrée du territoire renforcée par des évaluations (ex-ante, pendant la programmation et ex-post), pour mieux cibler les besoins territoriaux.

Enfin, toujours selon ces rapports, un dernier élément exogène, que nous avons déjà évoqué, concerne de « façon inflexible » les deux premières programmations des fonds communautaires (CE, 2001, p.166), est l'organisation administrative complexe et le manque de formation des personnels, qui ne sont finalement pas récents. En effet, selon plusieurs rapports et études issus de la Commission européenne ou de cabinets privés d'évaluation des politiques communautaires (sollicités en particulier par les gouvernements centraux), le manque de coordination entre les différents services, assesseurs ou les autres partenaires privés comme publics, et le cloisonnement des services, encore trop sectoriels, entravent le bon déroulement du processus d'européanisation (CE, 2001, ISMERI, 2002).

2.3 L'administration régionale campanienne se restructure autour de la politique de cohésion (1989-2000)

Les procédures et les instruments administratifs de programmation et de gestion des fonds structurels sont comme nous venons de le voir par nature très complexes et pleins de difficultés. Des compétences de gestion particulières sont donc nécessaires pour s'attaquer aux formalités demandées par les institutions européennes et pour prendre une part active au « jeu » (Fargion, Morlino, Profeti, 2006, p.102).

La Campanie comme l'ensemble des régions italiennes cherche à répondre à ces exigences et à sortir d'un système administratif cloisonné. Nous proposons à présent quelques pistes et une lecture de la manière dont la dynamique de l'intégration communautaire introduit la structure administrative et comment l'administration régionale se restructure autour de la politique de cohésion européenne depuis les années 1990.

Nous allons particulièrement ici nous intéresser à la période de programmation 2000-06 similaire en de nombreux points aux précédentes (1989-99) mais aussi parce qu'elle tire, dans

son organisation, les leçons des deux périodes de programmation. Il ne s'agit pas ici de présenter la Région Campanie comme un exemple singulier, mais au contraire d'illustrer à partir de ce cas, un fait plus général qui touche la plupart des Régions européennes : l'eupéanisation du système administratif.

Tout d'abord, « à l'exception de la Basilicate, du Molise et des Abruzzes, dont les structures administratives ont toujours été plutôt réduites et efficaces, les autres administrations régionales méridionales étaient lourdes, fragmentées en interne et privées de toute expérience antérieure concernant la programmation, la gestion et l'évaluation correctes des projets publics » (Fargion, Morlino, Profeti, 2006, p.114). En effet, en Campanie, l'organisation administrative de la Région, qui est issue de la loi régionale n°29 du 14/05/75, s'articule autour de 24 services différents (services des plans et programmes, participation aux procédures pour la formation des programmes économiques nationaux, etc.). Il n'existe aucun service dédié à la gestion des fonds structurels.

Avec la réforme des fonds communautaires, l'une des premières étapes consiste à légiférer en 1989 sur la création d'un « comité consultatif régional pour les problèmes de l'unification européenne » (Loi n°13, 25/08/1989), organe permanent de consultation de la Région, un an seulement après la réforme de la politique de cohésion.

Parmi ces missions, ce comité³⁰² sollicite, incite et coordonne des initiatives d'études, de recherches et de publications sur le thème de l'unification territoriale. Il définit et propose aussi à la Région des interventions dans le champ économique et social qui concernent à la fois la Région et l'Europe. Enfin, il sollicite la participation directe de la Région Campanie à une plus grande préparation pour la réalisation de la politique communautaire.

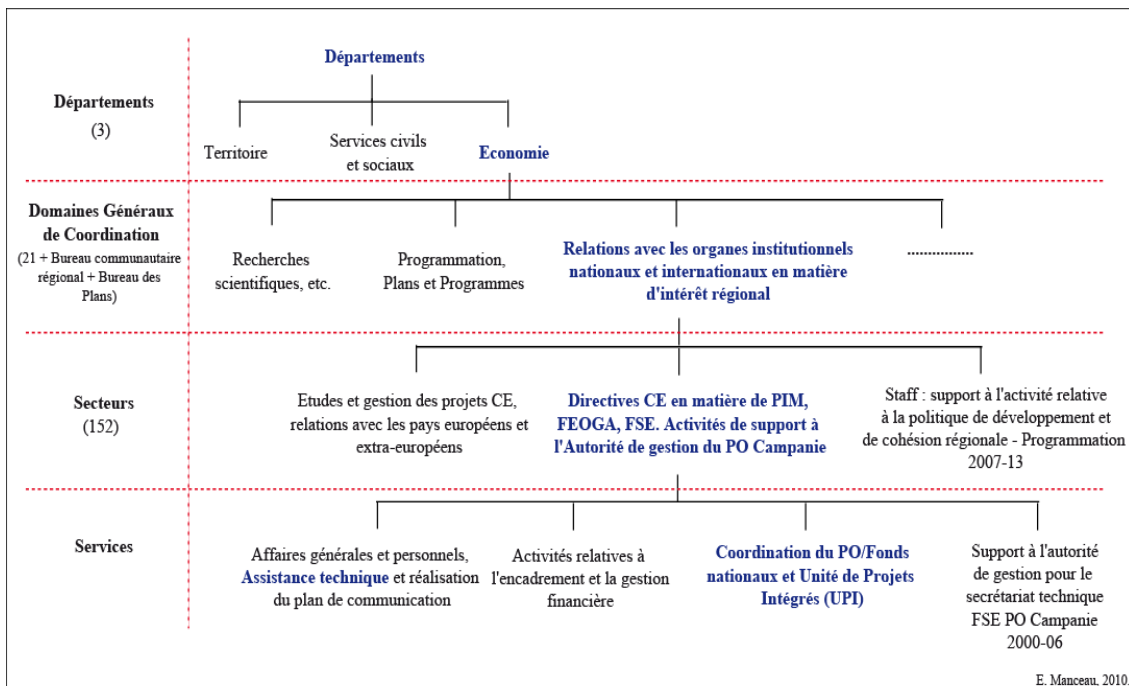
En outre, directement liée à la restructuration de l'administration régionale, la loi régionale n°11 de 1991 encore en vigueur pour la période de programmation 2000-06, offre une nouvelle architecture à l'administration régionale de la *Giunta* campanienne, tenant pleinement compte des politiques communautaires. Sans revenir sur l'organisation générale de l'administration régionale³⁰³, notons que la loi introduit une nouvelle structure, insérée dans un cadre plus large :

³⁰² Ce comité était constitué de plusieurs responsables comme l'assesseur aux rapports avec la CEE, des représentants d'institutions (Union régionale de la Chambre de commerce, Union régionale des industriels, représentants des travailleurs syndicaux opérant sur la plan régional) et des représentants des administrations (Communes, Provinces, Communautés de montagne).

³⁰³ Les Départements ont une fonction de coordination. Les différents Domaines dépendent directement de la *Giunta*. La *Giunta* régionale est l'organe exécutif de la Région. Le système de la *Giunta* s'articule autour de trois Départements et 21 Domaines de coordination.

les « Domaines généraux de coordination » (*Aree Generali di Coordinamento*)³⁰⁴ et organisée autour de « secteurs », de « services » et de « sections » (Fig.5.4).

Fig.5.4
La politique de cohésion dans la structure administrative campanienne



Source : Élaboration du schéma sur la base des données fournies sur le portail de la Région Campanie.

Comment la politique de cohésion européenne est-elle prise en compte dans la nouvelle architecture 2000-06 ? Sans prétendre traduire de façon exhaustive l'architecture administrative régionale, il s'agit d'en dessiner les grandes lignes pour comprendre sa complexité et la difficulté de lire la présence « tentaculaire » de l'Europe dans ce système. Mais d'ores et déjà nous pouvons signaler que quand nous pouvons estimer à une dizaine de personne le nombre d'employés affectés à la gestion des premières politiques communautaires (OIN, PIM), pour la période 2000-06, nous avons estimé que la Région Campanie affectait plus d'une centaine de fonctionnaires³⁰⁵ à la réalisation de la politique de cohésion européenne, sur environ 7 600

³⁰⁴ Chacun des Domaines généraux de coordination exerce ses propres attributions en collaboration et intégration avec les autres.

³⁰⁵ Pour estimer ce nombre, nous avons répertorié l'ensemble des personnels affectés à chaque axe et mesure du Programme opérationnel ainsi que leur responsable. Nous avons aussi ajouté les personnes appartenant aux différents organismes qui participent de près ou de loin à la réalisation du programme (comité d'évaluation, d'expertise, etc.). Enfin, nous avons aussi estimé par la même démarche méthodologique le personnel affecté aux secrétariats.

fonctionnaires (*Istat*, 2003)³⁰⁶. Ceci nous donne une première idée de l'importance de la restructuration.

Comme nous le savons, le Programme opérationnel est bâti autour d'axes et de mesures. Cette architecture implique une redistribution des tâches autour de la politique de cohésion, symbolisée par l'« assistance technique », en charge de soutenir la gestion et le suivi des opérations.

Tentons de retracer cette intégration de la politique de cohésion dans la structure administrative campanienne à partir des différentes figures réalisées.

Toute d'abord, comment la politique de cohésion s'insère dans la structure administrative campanienne (Fig.5.4) ? Pour répondre aux nouvelles règles de la Communauté européenne, l'administration campanienne intègre dans sa structure administrative un Domaine général de coordination relatif aux « relations avec les organes institutionnels nationaux et internationaux en matière d'intérêt régional ». Ce Domaine s'accorde à gérer les politiques communautaires, sous la tutelle directe du « Département de l'Économie », l'autorité de gestion du programme. Ce Département est notamment composé des responsables des fonds structurels et des responsables des « Domaines » intéressés par la réalisation du Programme opérationnel.

À présent, si l'on descend encore d'un cran, au niveau des secteurs, sur les 152 secteurs que compte la structure administrative régionale, trois sont dédiés aux questions européennes.

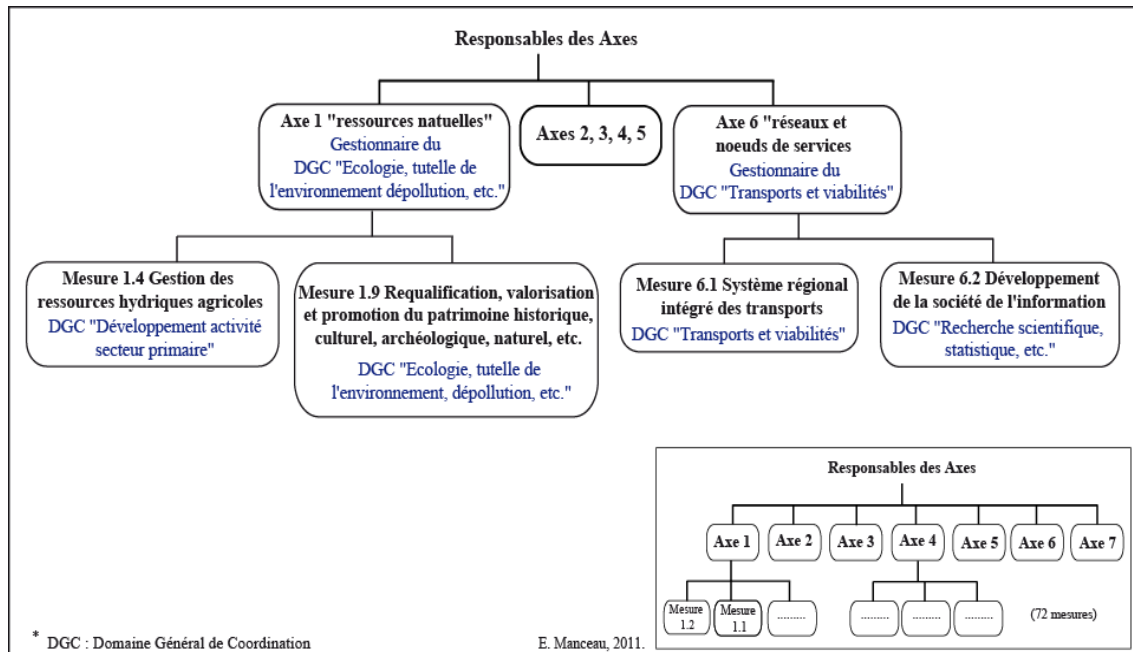
Celui qui nous intéresse tout particulièrement traite directement de la mise en œuvre du Programme opérationnel campanien et, avant lui, du Programme intégré méditerranéen³⁰⁷. Le secteur « directives CE en matière de PIM, FEOGA, FSE, Activités de support à l'autorité de gestion du Programme opérationnel » se compose lui-même de quatre services dont deux concernent plus directement notre problématique : les services : « affaires générales et personnels, assistance technique et réalisation du plan de communication » et « coordination du PO/fonds nationaux et Unité de Projets intégrés (UPI) (Fig.5.4).

Cette présence européenne n'est toutefois pas simplement liée à des services. Elle s'insère aussi dans l'ensemble des Domaines qui gèrent les politiques régionales du territoire. **Comment cette présence se caractérise-t-elle (Fig.5.5) ?**

³⁰⁶ En janvier 2011, la Région transférait 4000 fonctionnaires aux administrations provinciales et locales, ce qui constitue 50% des effectifs de la Région (*Corriere del Mezzogiorno*, 9/01/2011).

³⁰⁷ Nous pouvons signaler que la loi régionale n°11 de 1991, encore en vigueur pour la période 2000-06, laisse apparaître dans la structure administrative la gestion du PIM, qui bien sûr n'existe plus pour les périodes de programmation 1994-99, 2000-06 et 2007-13. Aujourd'hui, une nouvelle loi régionale est entrée en vigueur et modifie l'architecture administrative. Dans ce cadre, les secteurs sont renommés par l'intitulé « Staff ».

Fig.5.5
La politique de cohésion pénètre l'ensemble de l'architecture administrative régionale campanienne



Source : Élaboration du schéma sur la base des données fournies sur le portail de la Région Campanie.

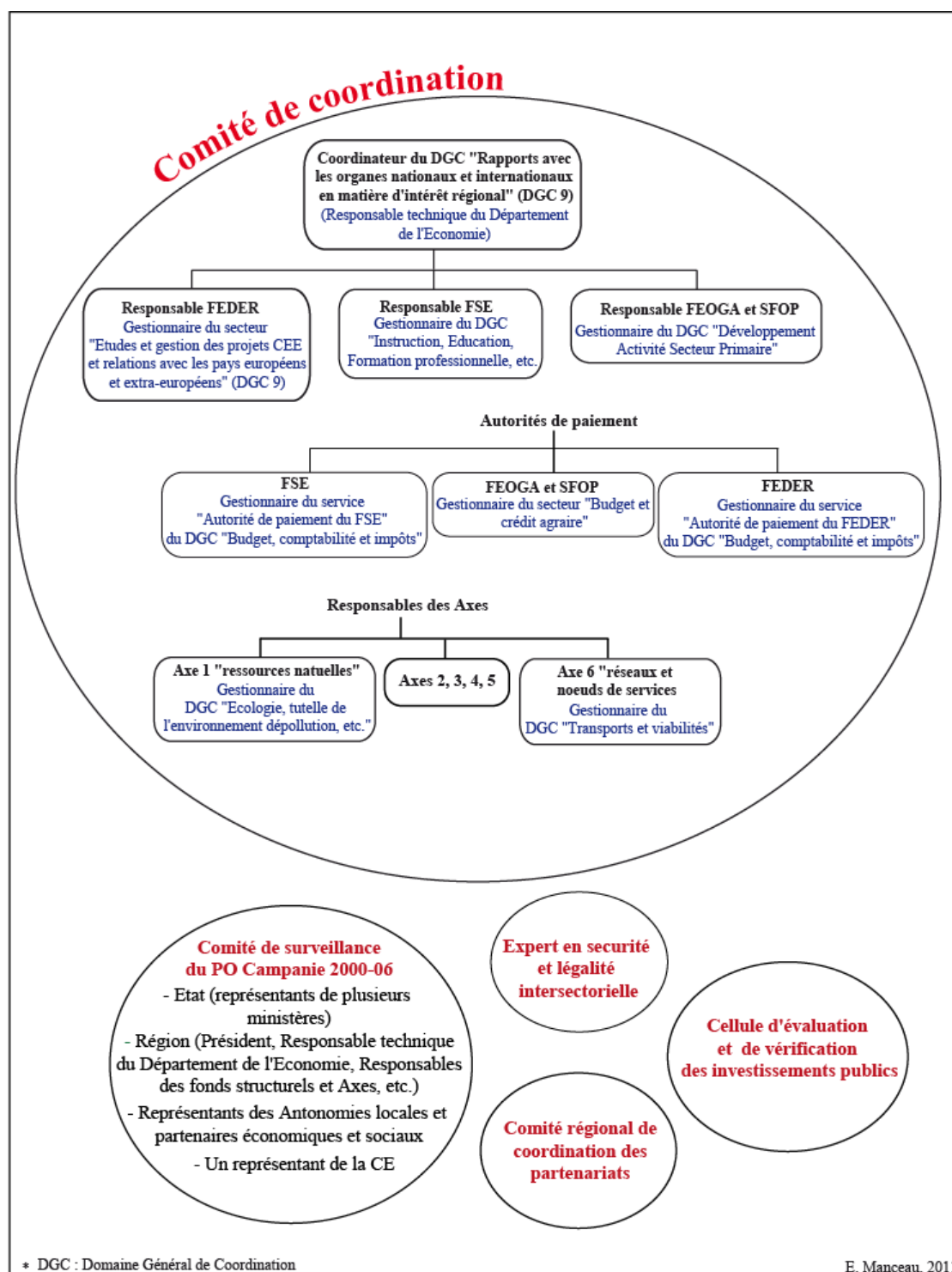
En bleu : les Domaines généraux auxquels sont rattachés les axes et mesures.

La politique de cohésion est aussi présente dans l'ensemble des « Domaines de coordination générale ». En effet, il existe aussi pour chaque mesures et axes, des responsables (une soixantaine de fonctionnaires) assistés par les responsables des Fonds structurels. Les responsables de mesure instruisent les délibérations à réaliser dans le cadre du Complément de programmation, assurent la régularité administrative et technico-juridique des interventions pour permettre leur financement. Enfin, ils s'assurent de la cohérence des Projets intégrés territoriaux aux objectifs des mesures, etc. (Fig.5.5).

À côté de cette structure organisationnelle déjà complexe, plusieurs organismes *ad hoc* sont également mis en place pour répondre aux exigences de la réglementation européenne, c'est-à-dire pour assurer la gestion, le suivi et l'évaluation du Programme opérationnel. **Comment ces organismes gravitent autour de la structure administrative régionale (Fig.5.6) ?**

En effet, comme dans toutes les régions européennes, qu'elles soient de gestion concentrée ou décentralisée, la gestion, le suivi et l'évaluation de la programmation européenne ne peuvent se faire sans la présence d'un Comité de coordination, d'une Cellule d'évaluation des investissements publics, d'un Comité de surveillance, d'un expert en sécurité et d'un Comité régional de coordination des partenariats (Fig.5.6, Encadré 5.5).

Fig.5.6
Des organismes *ad hoc* pour la gestion, le suivi et la réalisation du Programme opérationnel campanien 2000-06



Source : Élaboration du schéma sur la base des données fournies sur le portail de la Région Campanie.

Encadré 5.5

Voyage au cœur des organismes chargés de l'encadrement du Programme opérationnel campanien 2000-06

Le Comité de coordination appelé aussi *Conférence des responsables de fonds structurels et des axes*. Parmi ses nombreuses missions, ce comité élabore, propose et modifie le Complément de programmation. Il informe également régulièrement le Comité de surveillance sur le contenu et le développement du « plan de travail ». Il participe aussi à l'organisation du système d'encadrement financier et procédural, dans le respect du règlement des fonds structurels et des indications du CCA. Qui compose ce comité ? En premier lieu, l'ensemble des responsables des fonds structurels : FEDER, FEOGA et SFOP, FSE qui sont aussi respectivement les dirigeants des « Domaines de coordination générale ». Par exemple, le responsable de la coordination des fonds FEOGA et SFOP, est aussi le responsable du Domaine général de coordination « développement des activités du secteur primaire ». Pour le FEDER, le responsable est aussi, responsable du Secteur d'études et de gestion des projets CEE et rapports avec les pays européens et extra-européens. Ce comité se compose également des responsables des axes du Programme opérationnel qui sont eux-mêmes gestionnaires de Domaine général de coordination. Par exemple, le responsable coordinateur de l'axe 1 « ressources naturelles » est gestionnaire du Domaine général de coordination « Écologie, tutelle de l'environnement, tutelle des Biens paysagers, environnementaux et culturels ».

L'expert en sécurité et légalité : ce dernier est aussi prévu dans la structure du Programme opérationnel. Il assure la transparence des flux financiers, la constance de l'encadrement des procédures, la sécurité des investissements industriels et infrastructurels. Il a aussi pour mission aussi de cerner les infiltrations mafieuses.

La cellule d'évaluation des investissements publics : Cette cellule vise à garantir un support technique dans la phase de programmation, d'évaluation, de réalisation et de vérification des plans, programmes et politiques d'intervention issus et réalisés par la Région. Elle se compose d'un directeur et de dix experts sélectionnés par concours publics. Cette cellule émet chaque année des rapports d'évaluation sur les dépenses des fonds structurels réalisés dans le cadre du Programme opérationnel.

Le Comité de surveillance : Le comité de surveillance composé d'acteurs régionaux (Président, responsables des fonds et des axes, etc.), nationaux (représentants de ministères de l'environnement, agricole, du Département pour les politiques de développement et de cohésion, etc.), de partis économiques et des autonomies locales et enfin d'un représentant de la Commission européenne. Ce comité qui se réunit environ deux fois par an a pour mission de : promouvoir une participation des hommes et des femmes à l'activité du Comité ; confirmer et adopter le Complément de programmation avec le Comité de coordination ; évaluer périodiquement les progrès réalisés dans le cadre du PO ; proposer à l'autorité de gestion des ajustements ou modifications du PO, etc. Il assure l'efficacité et la qualité d'exécution du PO.

Le Comité régional de coordination des partenariats : Ce comité est informé périodiquement de la réalisation du programme. Il propose après consultation des modifications au PO et des rapports indépendants d'évaluation. Ce comité s'exprime à travers ses représentants présents au Comité de Surveillance à propos des modifications apportées au Complément de programmation. Il est composé des responsables des Domaines généraux de coordination.

Les organismes des tables de partenariat : ces organismes sont divers. Nous trouvons ainsi l'Association nationale des constructeurs immobiliers, la Confédération nationale de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises, Association nationale des communes italiennes, la Confédération italienne syndicale des travailleurs, etc.

Source : <http://www.regione.campania.it/>

La figure 5.6 (accompagnée de son encadré explicatif) représente la place de ces organes au sein de l'administration régionale. Deux éléments semblent se dégager de cet organigramme complexe :

D'une part, le Comité de coordination va réunir les responsables des Domaines généraux de coordination ou de secteur concernés par les axes et mesures du Programme opérationnel, afin de mieux coordonner les fonds structurels. Ce procédé vient par conséquent rompre avec les programmations précédentes pour lesquelles les rapports publiés par la Commission européenne ou les cabinets privés pointent les dysfonctionnements liés au manque de coordination « horizontale » entre les différents assesseurs par exemple (ISMERI, 2002).

D'autre part, nous constatons la présence d'organismes « flottants », non rattachés directement à l'architecture de l'administration régionale, chargés de surveiller le bon déroulement de la programmation, d'évaluer, de surveiller, etc. Cela suggère la volonté de transparence dans la gestion des fonds structurels, souhaité notamment par la Commission européenne.

Cette architecture de l'organisation administrative régionale n'est bien sûr pas propre à la Campanie. Nous retrouverons en effet une architecture tout aussi complexe dans d'autres régions d'objectif 1 et 2, y compris dans notre région témoin, l'Île-de-France³⁰⁸.

Enfin, récemment et toujours dans le cadre d'un processus d'eupéanisation, la Région Campanie a institué, à travers une loi régionale n°18 du 11 décembre 2008, le « Bureau Communautaire Régionale » (BCR) qui a une fonction de liaison technique, administrative et opérationnelle entre la Région Campanie et les institutions européennes. Parmi ses missions, le

³⁰⁸ En région parisienne, les administrations ont dû, elles aussi, s'adapter aux changements induits par la gestion des fonds structurels. Sans détailler l'architecture complexe de la mise en œuvre de la politique de cohésion en Île-de-France, nous reviendrons en particulier sur le rôle du Département et son Service des Affaires Européenne dans la réalisation de l'objectif 2 (compétitivité). En effet, le Département a participé aux nombreuses négociations avec l'État et la Région. Pour rappel, sur la période de programmation 2000-06, le territoire départemental avait mobilisé environ 53% du FEDER affecté à l'objectif 2 et 26% du FSE affecté à la région Île-de-France, soit environ 169 millions d'euros. La position du Département s'est affirmée au cours des nombreuses réunions de concertation au cours de la programmation 2000-06 et plus encore pour la période actuelle 2007-13. Dans le cadre du FSE, le Département avait été sollicité à travers une subvention globale pour la gestion du fonds. Le Service des Affaires Européenne est cofinancé à hauteur de 50% par l'axe Assistance technique du Programme opérationnel 2000-06. Le rôle du SAE tient à une mission de « veille ». L'objectif vise en effet à assurer une veille sur les politiques européennes qui peuvent avoir un impact sur la politique du Département. Parmi les nombreuses thématiques (développement économique, jeunesse, culture, etc.), une veille est assurée en particulier autour de la politique de cohésion. Cette veille vise plusieurs acteurs et porteurs potentiels de projets. L'autre mission du SAE est aussi de diffuser les appels à proposition et les thématiques européennes prioritaires. En aval, le SAE peut soutenir et guider la construction des projets afin qu'elle bénéficie d'un caractère éligible. Le service cherchera le maintien et l'utilisation des fonds sans dégagement d'office. Enfin, le SAE aura aussi comme mission l'animation de programmation des fonds structurels au niveau départemental et régional (M.-T. Sauvage, entretien, juin 2005).

BCR est chargé de réaliser une veille des initiatives de la Commission européenne et d'en informer régulièrement la *Giunta* et le Conseil régional, d'établir un lien permanent entre la Région et la Représentation permanente de l'Italie à Bruxelles, d'informer, de soutenir l'activité des administrations, entreprises et organismes publics et privés sur les opportunités offertes par le cadre communautaire, etc. (*Legge Regionale n°18*, 11/12/2008). Là encore, cet organisme n'est pas propre au cadre campanien. La plupart des régions européennes se sont dotées de tels organismes pour permettre une veille continue concernant les décisions communautaires, les débats³⁰⁹. Cette démarche est d'autant plus importante qu'elle permet de répondre rapidement aux « changements de cap » pris à l'échelle européenne, de capter et de conserver au-delà les fonds européens.

L'analyse de l'organisation interne régionale nous montre donc à la fois la complexité de la structure administrative campanienne mais aussi la complexité inhérente à la politique de cohésion elle-même. Les bouleversements induits par la réforme des fonds structurels et le processus de régionalisation modifient en profondeur les mécanismes de mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire pour la Région, pour qui deux périodes de programmation ont été nécessaires pour s'adapter. Plus largement, ces modifications concernent la plupart des Régions européennes. Mais censées moderniser l'administration, la rendre plus efficace, ne viennent-elles pas plutôt la complexifier ? La bureaucratisation, le nombre croissant des procédures exigé par la Commission européenne dans un contexte de réduction des effectifs dans le service public (-50% d'employés à la Région Campanie en janvier 2011) ne risquent-ils pas de produire l'effet inverse ? De la même façon, la complexité toujours croissante des procédures, des démarches d'obtention des fonds européens ne risquent-elles pas de décourager les porteurs de projets ? Au final, on peut se demander si cette politique de cohésion ne va pas seulement profiter aux organismes et institutions les plus dotés en personnels et les mieux formés !

3. LA RÉGION AU CENTRE D'UNE CONSTELLATION D'ACTEURS : ENTRE CONCERTATION ET CONFLITS INSTITUTIONNELS

Le processus de régionalisation et les nouvelles fonctions de la Région dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de cohésion impliquent aussi de nouveaux rapports avec les autres acteurs institutionnels que sont l'État, l'Europe et les autres collectivités territoriales (Communes, Provinces). En effet, la Région Campanie se trouve au centre d'une constellation d'acteurs. Intéressons-nous à présent à ces relations dans la réalisation même de la politique

³⁰⁹ Par exemple, en région Île-de-France, la « Représentation de l'Île-de-France » à Bruxelles assure ce rôle.

communautaire réformée, qui se jouent, dès les années 1990 et de façon accentuée aujourd'hui sur fond de crise de solidarité Nord/Sud et de fédéralisme fiscal (*Encadré 5.6*).

Encadré 5.6

La réforme du fédéralisme fiscal en Italie et le renforcement des relations concurrentielles entre les Régions

Le fédéralisme fiscal a pour objectif de déléguer des compétences en matière de ressources financières aux Provinces, aux Municipalités et aux Régions. Dans ce cadre, les Communes, les Provinces et les Régions disposent d'autonomie financière des recettes et des dépenses : les recettes doivent être suffisantes pour financer intégralement toutes les fonctions qui leur sont attribuées. Elles établissent aussi des impôts et des recettes propres, suivant les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal établis par une loi de l'État. Enfin, un fonds de péréquation et des ressources additionnelles affectées par loi de l'État doivent opérer un rééquilibrage entre les Régions riches et les Régions plus pauvres.

En Italie, l'autonomie fiscale trouve ses origines dans la **loi n°59 de 1997 dite « Bassanini »**, qui renforce le pouvoir des collectivités locales en affirmant le principe de subsidiarité et en élargissant leur autonomie normative, statutaire, administrative et fiscale.

L'autonomie fiscale est ensuite réaffirmée dans la réforme Constitutionnelle du titre V de 2001 à travers l'article 119 qui réaffirme l'autonomie financière des Régions mais aussi des Communes, des Provinces et des Villes métropolitaines.

Dans le cadre de la réalisation de cet article 119, en mars 2009, la **loi n°42, dite « Calderoli »**, relative au fédéralisme fiscal est votée. Cette loi est issue du nouveau gouvernement de coalition de Berlusconi. Elle est en effet portée par le Ministre Calderoli appartenant à la ligue du Nord, parti pour lequel le fédéralisme fiscal est un thème cher. En effet, cette réforme doit permettre une diminution à long terme des transferts de péréquation du Nord vers les régions du Sud.

Les points majeurs de la loi dite « Calderoli » s'articulent autour de l'autonomie fiscale du territoire, pour laquelle les ressources seront désormais attribuées directement aux Régions, Provinces et Communes sans passer par Rome, et de l'efficacité des Régions (autrement dit, les Régions les plus efficaces sont celles qui seront récompensées).

L'autre point phare de la réforme concerne les Régions les plus « pauvres » qui devront être aidées par les Régions les plus « riches ». Toutefois, aucune indication sur les modalités de cette réalisation n'a été présentée en ce qui concerne ce point.

L'autonomie locale prévoit enfin le calcul de « coûts standards » des services publics dans chaque région pour des domaines comme la santé, l'éducation, l'aide sociale et les transports en communs. Ce calcul permettrait dès lors d'évaluer les régions « efficaces » ou non. Par exemple, les coûts « standards » en matière de santé seront définis en prenant comme modèle les régions les plus vertueuses afin de réduire les dépenses. Ce fédéralisme fiscal implique par conséquent de nouveaux rapports entre les acteurs institutionnels et va jouer directement sur le partenariat dans le cadre de la politique de cohésion.

Dans un contexte de forte réduction des dépenses publiques, l'autonomie fiscale menace donc bel et bien d'amplifier la crise de solidarité Nord/Sud en Italie et par ricochet menace aussi le partenariat Région/État/Europe dans le cadre du respect du principe d'additionnalité et des contreparties financières portées par l'État et les gouvernements régionaux et locaux.

Source : Lois loi n°59 de 1997, Réforme constitutionnelle de 2001, la loi n°42 de 2009.

Sans prétendre dresser un inventaire exhaustif des relations de la Région avec l'État, l'Europe, les autres Régions et les collectivités territoriales comme la Commune ou la Province, nous proposons ici à travers quelques témoignages d'acteurs institutionnels régionaux et locaux d'en donner quelques clés de lecture. L'enjeu est cette fois-ci de connaître la position de la Région sans l'angle opérationnel. Si elle participe en amont à la construction du Programme opérationnel, son pouvoir est-il aussi fort dans la mise en œuvre de la politique de cohésion ?

En outre, sur quels fondements repose le nouveau partenariat Europe/État/Région ? Quels sont les points de convergence ou au contraire les points d'achoppement entre les différentes parties ?

Globalement, on va le voir, les relations qu'entretient la Région avec les autres acteurs sont le plus souvent à géométrie variable tantôt concurrentielles, tantôt partenariales, voire les deux à la fois. Par exemple, sous l'angle général de la politique de cohésion, les rapports de la Région Campanie avec l'État et les autres Régions sont caractérisés à la fois par des phases de partenariat mais aussi des phases de concurrence.

3.1 L'État et la Région Campanie : la loi du plus fort ?

Il demeure entre l'État et la Région Campanie, ce que nous pourrions qualifier de « partenariat contraint ». En effet, comme en témoigne Carlo Neri, coordinateur pour le suivi et la gestion du Programme opérationnel 2000-06 campanien, les rapports entre Rome et la Région sont certes continus mais avant tout concurrentiels :

*Nos rapports avec Rome sont basés sur une relation continue. On travaille ensemble. On travaille beaucoup avec les Ministères et maintenant, il y a le Ministère du développement économique, qui a pris le rôle de chef de fil. Mais vous savez, ces choses là sont toujours comme ça ! **Il y a quelqu'un qui tire d'un côté et l'autre qui tire de l'autre. C'est évident que l'État cherche à prendre une place, les Régions cherchent de leur côté à avoir plus d'importance. Ça dépend également des orientations politiques [...].***

(C. Neri, entretien du 25/01/2007)

Ces rapports partenariaux et concurrentiels sont particulièrement alimentés par le processus de régionalisation et jouent directement sur la politique d'aménagement du territoire.

Pour illustrer notre propos, prenons l'exemple du métropolitain, dont le basculement des compétences est toujours en cours au début des années 2000. Carlo Neri témoigne des relations entre la Région et l'État, en précisant que dans ce cadre, s'opère un jeu de pouvoir fondé, selon lui, avant tout sur la capacité et les compétences humaines :

Vous savez, si je donne l'exemple des transports, ces choses-là doivent être vues à la lumière des genres de compétences réelles. Au niveau de la Région, il y a des compétences qui sont concurrentielles. La définition est simple mais la mise en œuvre est plus compliquée. Alors là ça dépend de beaucoup de choses, ça dépend de la capacité des régions à gérer les pouvoirs. Et là aussi, ça dépend des hommes comme toujours. Par exemple, nous avons un ministre des transports : Ennio Cascetta. C'est un homme très compétent, très dynamique. Donc là, il a un rôle important au niveau international et pas seulement au niveau régional. C'est un professeur de cette matière, il parle anglais comme italien. C'est vraiment au niveau international. Alors maintenant, c'est clair que si on est plus faible, l'État aura un rôle plus important. Mais dans le temps, ces choses là se mettront plus ou moins en règles. Alors donc, si la Région a su régler bien sa partie, il sera difficile pour l'État d'intervenir. Si la région ne peut pas régler, c'est l'État qui le fera pour elle.

(C. Neri, entretien du 25/01/2007)

Ce témoignage nous renvoie en particulier aux origines des personnels et aux interactions entre légitimité « scientifiques » et « opérationnelles » comme nous l'avions évoqué dans le chapitre 3 à propos du *Projet 80* et de ses auteurs, universitaires. Ici, Carlo Neri insiste par exemple sur le fait qu'Ennio Cascetta est aussi et avant tout un universitaire. Ennio Cascetta est aussi le fils de Vittorio Cascetta, lui-même à l'origine des « options Cascetta » et Président de la région Campanie entre 1973 et 1975. Ce qui complique de nouveau les liens existants mêlés cette fois-ci aux filiations familiales !

Par ailleurs, nous pouvons aussi observer au-delà des rapports État/Région que dans ce contexte, la présence de l'Union européenne, toujours dans les politiques de transports, reste en arrière-plan. En effet, si elle constitue désormais un partenaire financier incontournable, son champ d'action se limite en amont au respect de procédures de mise en œuvre, et en aval, à la bonne réalisation des projets qui ont obtenu le cofinancement européen. Sergio Negro, coordinateur de la mesure sur les transports du Programme opérationnel 2000-06 campanien témoigne de cette présence somme toute lointaine en matière de politique de transport :

La présence de l'Union européenne n'est pas, je dirais, fastidieuse. Plutôt, disons, jusqu'à aujourd'hui, la présence de Commission a principalement concerné les aspects de procédures, de respect des lois, des règlements. En tant qu'interlocuteur, elle a été peu présente sur le fond de la stratégie.

(S. Negro, entretien du 29/01/2007)

Ce premier point montre clairement les rapports entre un gouvernement central qui bascule ses compétences aux Régions mais qui s'attache à conserver une emprise, une Région qui affirme sa prédominance, ici, en matière de transports, et enfin une Europe partenaire, mais dont

l'intervention s'attache avant tout au respect des procédures, à l'efficacité des dépenses. Et c'est justement par ces biais, de primes abords peu visibles, que d'une part le processus d'eupéanisation se réalise le plus concrètement et d'autre part, que l'Europe va s'imposer comme partenaire incontournable.

3.2 La Campanie et les autres régions italiennes : de la compétition au consensus

À présent, si l'on observe les rapports qu'entretient la Région Campanie avec les autres Régions, il en ressort de nouveau une situation ambiguë de complémentarité et de conflits, alimentée ici par l'existence de la fragilité des rapports entre un Nord qui est souvent vu comme « arroseur » et un Sud italien, présenté souvent, nous l'avons vu plus haut, comme « assisté » par les aides nationales et européennes versées.

Dans le cadre général de la politique de cohésion 2000-06, Carlo Neri évoque ainsi des rapports, là aussi, continus et partenariaux avec les autres Régions, aussi bien d'objectif 1 que d'objectif 2 :

Avec certaines Régions d'objectif 2, oui on a des rapports, des organismes stables qui sont les Conférences des Régions, qui préparent les décisions qui après seront prises à la conférence État/Régions et collectivités locales. Donc, moi par exemple, je travaille avec toutes les autres régions italiennes au niveau technique dans la Conférence des Régions. Et après, les décisions passent par la Conférence État/Régions. Là où il y a les présidents de Région et les ministres, voilà.

(C. Neri, entretien du 25/01/2007)

La Conférence des Régions et des Provinces autonomes constitue donc un espace de discussion entre les différents acteurs institutionnels où émergent à la fois les conflits et les coalitions. Par exemple, la répartition des fonds communautaires entre les régions est débattue dans le cadre de la Conférence pour être rediscutée dans le cadre de la Conférence État/Région (*Encadré 5.3, p.358*). On peut dès lors supposer que les Régions du Sud et celles du Nord feront ici « bloc » avec le gouvernement central pour conserver un maximum des fonds communautaires au moment des négociations du budget européen.

Dans un second temps, nous pouvons aussi imaginer que face à l'État, les Régions du Sud et celles du Nord s'opposeront, les régions du Nord considérant que le Mezzogiorno est déjà trop aidé comme nous l'avons dit dans le chapitre 1. Enfin, on peut aussi concevoir que les Régions du Sud se trouveront, elles-aussi, en concurrence quand il s'agira de répartir une nouvelle fois les fonds communautaires. Il faut donc rester nuancé sur les rapports entre la Région Campanie et les autres Régions italiennes, comme en témoigne Carlo Neri :

Il a y eu une répartition, une distribution des ressources proposée par la Commission pour les quatre régions d'objectif convergence. Ça c'est fixe. À l'intérieur de la Convergence, il y a les quatre régions et on a dû répartir les ressources. Il y a eu une proposition de la Commission qui a été revue par l'État et qui a été pas mal modifiée. En Campanie, on reçoit moins que prévu par rapport à d'autres régions. Le pourcentage qui en résulte est moindre par rapport à la proposition de la Commission.

*Alors, il y a eu une sorte de négociation, après il y a eu une compensation donnée par les ressources italiennes. On a joué un peu ! **Maintenant, une fois que c'est décidé, il n'y a plus de concurrence.***

(C. Neri, entretien du 30/01/2007)

Mais une autre variable doit être signalée dans ce jeu complexe de répartition des fonds, issue là encore des rapports entretenus entre les acteurs. En effet, le principe d'« additionalité » constitue un élément déterminant dans l'obtention des fonds. En effet, le principe d'additionalité impose que les fonds communautaires s'ajoutent et ne se substituent pas aux fonds nationaux (Règlement CE, 1988). Cela signifie que les fonds communautaires sont étroitement dépendants des choix nationaux et de la capacité des gouvernements régionaux à assurer une contrepartie. Même si pas moins de dix-huit milliards d'euros ont été alloués à la région Campanie pour la période 2000-08, tous fonds confondus (Fonds structurels, FAS) (*Ministero dello sviluppo economico*, 2008, p.200), le risque d'un désengagement progressif de l'État, ajouté à celui des collectivités dont les ressources financières diminuent, risquent d'avoir un impact sur les montants européens dans le respect du principe d'additionalité. Et les premiers effets se font sentir dès les années 2000 comme en témoigne Elena Camerlingo à propos de la politique du métropolitain :

*Toutes les opérations prévues dans notre planification des transports reçoivent des cofinancements de l'Union européenne. **Aujourd'hui chaque échelle a une carence par rapports aux fonds, pour tous : fonds nationaux, régionaux, européens et communaux sont une chaîne.** Nous sommes aujourd'hui en crise et c'est pour cela que la Région est forte sur la décision des priorités. En matière de transports, nous avons les financements parce que nous avons mis en place une stratégie.*

(E. Camerlingo, entretien le 9/10/2006)

Le fédéralisme fiscal et la crise de solidarité Nord/Sud, problèmes avant tout nationaux vont donc jouer directement sur les fonds alloués à la politique de cohésion aux Régions, en particulier du Mezzogiorno, qui seront les premières touchées par ces mesures, et ce, malgré la politique compensatoire proposée par l'État à travers le Fonds pour les Aires Sous-utilisées

(FAS). Mais réciproquement, avoir « une stratégie », savoir (ou non) « négocier » prend une importance majeure dans ce contexte.

Pour en revenir à ces rapports ambigus entre acteurs régionaux, toujours sous l'angle des transports, les Régions se situent à la fois dans un cadre de collaboration afin de défendre les ressources liées à ce domaine et dans le même temps, les Régions jouent la carte de l'individualisme afin d'assurer leur propre politique à l'échelle régionale comme l'a montré plus haut le témoignage d'Elena Camerlingo. De même, Sergio Negro confirme ses rapports à géométrie variable entre les acteurs suivant les facteurs pris en compte :

Avec les autres Régions, nous avons eu des relations très solides avec la Région des Pouilles en raison du projet de Naples-Bari³¹⁰. Disons que, nous avons peu de relations avec les Régions non frontalières de la nôtre. Un petit peu avec la Région Basilicate, mais disons qu'il est vrai que, du point de vue des fonds européens, il faut dire que du point de vue de la politique des transports au niveau national, notre assesseur coordonne toutes les régions du Sud, pour faire face au gouvernement central et au thème des ressources lié au transport public.

(S. Negro, entretien du 29/01/2007)

Ainsi les rapports État/Région et Région Campanie/Régions italiennes mêlent à la fois collaboration et concurrence, avec le souhait de l'État de garder un rôle central malgré le processus de régionalisation et de la réforme constitutionnelle.

Qu'en est-il des relations entre la Région Campanie et ses propres Communes ? Toujours en restant sur la politique des transports et en élargissant à la requalification urbaine de la friche de Bagnoli, nous prendrons l'exemple des rapports entre la Région Campanie et la Commune de Naples.

3.3 La Région Campanie et la Commune de Naples dans un système d'acteurs complexe

L'étude des relations Région/Commune révèle cette fois-ci des liens étroits et de collaboration, au moins depuis les années 2000 en raison de la filiation politique entre les deux niveaux. Mais elle met aussi en lumière d'autres rapports de la Commune avec l'Europe et l'État. Nous allons tenter ici de dresser ce tableau complexe de ces relations à géométrie variable dans une

³¹⁰ Le projet Naples-Bari est un projet de transport à haute vitesse reliant les deux villes et estimé à plus de 5 milliards d'euros. Aujourd'hui, 3h40 sont nécessaires pour relier Naples à Bari avec un passage obligatoire à Caserte et sans tenir compte des changements. Le projet vise à relier les deux villes en moins de 2h. Ce projet s'inscrit à plusieurs échelles. Il fait notamment parti de la politique européenne des transports et de son réseau qui prévoit des corridors reliant toute l'Europe. Le réseau Naples-Bari représente ainsi le corridor 8. Aux échelles nationale et régional, il vise à créer un « système métropolitain » (*Regione Campania*, 2010).

perspective diachronique. Pour ce faire, nous allons remonter aux années 1990. Quelles sont alors les relations entre la Commune et la Région Campanie à cette époque ?

• **La Commune de Naples, l'Europe et la Région en arrière plan : le projet *Urban* du quartier de Pianura**

Tout d'abord, au milieu des années 1990, la Commune de Naples et la Région Campanie n'appartiennent pas au même parti politique. La Région est à droite quand la Commune, gérée par A. Bassolino est à gauche³¹¹. Ce contexte politique entre la Région et la Commune de Naples et les rapports qui s'en dégagent, vont jouer directement dans l'étroitesse des relations entre la Commune de Naples, l'Europe et les autorités italiennes qui proposent le projet. Par exemple, dans le cadre des programmes *Urban* proposés par l'Europe au début des années 1990, ces jeux de concurrence et de partenariat entre les acteurs est flagrant. Le projet *Urban* qui concerne le quartier de Pianura fait en effet émerger un premier système d'acteurs dans lequel la Région est écartée du jeu comme en témoigne Antonio Bassolino, alors maire de Naples. Il souligne par exemple que le Projet n'a bénéficié d'aucun financement de la Région (*Encadré 5.7*).

Encadré 5.7

Le quartier de Pianura dans le projet *Urban*: la Commune, interlocuteur privilégié de l'Europe

Au milieu des années 1990, la Commune de Naples s'est lancée dans un projet de requalification urbaine du quartier de la Pianura. L'un des intérêts de ce projet est qu'il était directement relayé par l'Union européenne et son projet *Urban*. En effet dès la seconde programmation en 1994, le Cadre Communautaire d'Appui italien signale l'importance des actions de développement local dans les zones urbaines afin d'améliorer l'environnement urbain et de lutter contre l'exclusion sociale (CE, 1997).

En réponse, les autorités italiennes proposent un programme visant à stimuler le développement socio-économique et à améliorer l'environnement du quartier de Pianura, un quartier de Naples comptant environ 54 000 habitants (CE, 1997). Le quartier de Pianura est caractérisé par une urbanisation rapide, passant de 10 000 habitants en 1951 à 54 000 habitants environ en 1991. Un tiers de la population active est employé dans le secteur agricole contre 4% pour toute la ville de Naples.

Le programme *Urban*, qui vise « à redonner l'espoir aux quartiers défavorisés », a été lancé en 1994 dans seize villes italiennes (Bari, Cagliari-Pirri, Catania, Catanzaro Cosenza, Foggia, Genova, Lecce, Naples, Palerme, Reggio de Calabre, Rome, Salerne, Siracusa-Ortigia, Trieste, Venezia-Porto et Marghera). À Naples, ce programme vise à engager un rapport direct entre deux acteurs : l'Europe et la Commune. L'Union européenne cofinance à hauteur de 55 millions d'euros la requalification et l'autre partie est financée par la Commune (même montant). L'objectif vise le développement économique et social et la requalification urbaine et environnementale du quartier. L'objectif est donc multiple : implantation d'entreprises, développement des transports, implantation d'un nouveau parc. Il s'inscrit de fait dans une dynamique de développement durable.

³¹¹ Annexe : Résultats des élections régionales en Campanie (1990, 1995, 2000), p.453.

Panorama sur le quartier de la Pianura



Source : www.comune.napoli.it

L'Europe et la Commune sont les seuls protagonistes de la requalification urbaine. Les deux administrations qui sont respectivement la plus lointaine et la plus proche du citoyen. Ce qui est marquant également, c'est la volonté de la Commune de ne pas associer la Région au projet. D'ailleurs, Antonio Bassolino, alors maire de Naples, témoigne sur le fait qu'aucun financement ne provient de la Région :

« La chose intéressante est que le projet, en accord avec l'Union, est financé pour 50 milliards par l'Union et 50 milliards par nous, **de notre budget, sans demander une Lire à la Région et à l'État** » (Bassolino, 1996).

Les résultats de ce programme sont toutefois peu satisfaisants. En effet, en 2001, dans la Municipalité de Soccavo-Pianura, le taux de chômage affichait 37,7% (106 299 habitants) et un indice de 0,49 pour 100 habitants de la population qui disposait d'un diplôme universitaire. Enfin, le quartier de Pianura a été directement concerné par la crise des déchets relancée depuis 2008 et le nombre importants de décharges illégales (*Il Sole24Ore*, 21/01/2008).

Sources : CE, 1997, DG REGIO, Bassolino, 1996, Jacquier, 2003.

Nous ne sommes donc ici pas en présence d'un partenariat entre les deux niveaux. Le cadre politique, sans qu'il soit plus évoqué ici, constitue un facteur fragilisant des relations entre les différents échelons administratifs.

- **La Commune de Naples et la Région dans un partenariat étroit : le métropolitain**

Si nous revenons à l'exemple de la politique du métro, ce dernier illustre au contraire des relations de collaboration étroite entre la Commune de Naples et la Région Campanie dès les années 2000³¹². Dans le cadre qui nous intéresse ici, la politique de cohésion, l'un des objectifs

³¹² Toujours pour répondre au processus de décentralisation et à la réforme des transports publics locaux et au système de mobilité régional, la Région Campanie a adopté une loi en 2002 qui institue l'Agence campanienne pour la mobilité durable (Acam). L'Acam est mandatée par la Région pour gérer le processus de planification des investissements et d'encadrement du système des transports. Elle est aussi

visé autant par la Commune que par la Région est une forte synergie pour espérer obtenir un maximum de crédits communautaires.

Les témoignages d'Elena Camerlingo, chargée de la politique des transports communaux à Naples et de Sergio Negro, chargé des transports à la Région montrent la volonté des deux échelles administratives de travailler désormais ensemble :

Il n'y a pas de concurrence entre les différentes échelles administratives, il y a une collaboration. Notre planification des transports est insérée dans la planification régionale. Et nous avons les mêmes stratégies. Nous n'avons jamais eu de concurrence, seulement une collaboration. Le fait que les transports soient intégrés réduit la concurrence entre les acteurs institutionnels. Ça dépasse même l'institutionnel, c'est une volonté, une opportunité politique et stratégique.

(E. Camerlingo, entretien le 9/10/2006)

Cette volonté est aussi renforcée par le fait que la Région comme la Commune de Naples appartiennent alors toutes deux au même bord politique. Ce n'est donc pas un hasard, si la politique du système de métro intégré est largement reprise à l'échelle régionale à partir des années 2000. En effet, il s'écoule trois ans entre l'adoption du Plan communal des transports adopté en 1997 et la relance du projet en 2000 par la Région. Ceci crée par conséquent une filiation.

Sergio Negro, responsable régional aux transports, confirme ces fortes relations avec la Commune de Naples en précisant de nouveau la forte affiliation entre la Région et la Commune :

Les rapports avec la Commune de Naples sont très forts. Clairement parce que, le projet du Métropolitain de Naples, est sans doute le plus consistant d'un point de vue économique. Pour cela, il y a une synergie obligatoire. Existe-t-il une concurrence ? Absolument pas. Mais la concurrence au niveau personnel, politique, peut-être. Mais disons, d'un point de vue de l'administration, il n'y a pas de concurrence. Les compétences sont très bien définies.

(S. Negro, entretien le 29/01/2007)

Dans ce cadre, la politique des transports met en lumière des liens étroits entre la Commune et la Région. Mais ces liens doivent être nuancés car ils diffèrent selon les projets d'aménagement menés. Les rapports sont-ils par exemple les mêmes en ce qui concerne la reconversion de la friche industrielle de Bagnoli ?

chargée de gérer la politique tarifaire. Les bureaux de l'Acam se trouvent au même endroit que ceux de la Région pour la gestion des transports.

- **La Commune, la Région et l'État dans la reconquête de Bagnoli**

D'autres systèmes d'acteurs se dessinent en effet à travers la reconquête de la friche industrielle de Bagnoli. Sans revenir sur le contenu et l'évolution même de la requalification de ce territoire, largement évoqués au cours de la première partie de thèse, nous choisissons de mettre en lumière uniquement les rapports entretenus entre la Commune de Naples et l'État d'un côté et la Commune et la Région de l'autre. À l'inverse du métro, ces rapports ne relèvent pas un partenariat mais font émerger des conflits d'intérêt dans le processus de reconquête.

Tout d'abord, entre la Commune de Naples et l'État les conflits ont pour origine la réalisation de la bonification du site. Lorsque la société *Bagnolifutura*³¹³, qui appartient à 90% à la Commune de Naples, acquière les terrains de l'*Italsider*, elle reçoit un lourd héritage de la société *Bagnoli Spa*, l'entreprise d'État (Di Ciommo, 2005). Pour comprendre cette situation revenons quelques années en arrière. Comme nous l'avons évoqué au cours du chapitre 2, en 1996, l'institut de reconstruction industrielle (IRI), qui appartient à l'État, crée la société *Bagnoli Spa* chargée de réaliser le Plan de récupération environnemental de l'ex-aire industrielle de Bagnoli. Mais *Bagnoli Spa* n'achève pas la dépollution du site. Ainsi en 2002, lorsque la Commune de Naples achète les terrains de l'*Italsider*, elle se retrouve à devoir terminer la bonification des sols sur les fonds initialement destinés aux infrastructures de la requalification du site. Cette situation crée par conséquent un premier rapport conflictuel entre l'État qui n'a pas respecté ses engagements et la Commune à travers la société *Bagnolifutura* qui doit achever la bonification avec ses fonds. Ces dernières années la Commune et la société *Bagnolifutura* se trouvent ainsi sous le feu des critiques quant aux retards pris dans les travaux de bonification et de requalification du site.

Le second système d'acteurs concerne la Commune avec la Région Campanie là encore dans le processus de reconquête. Pour pouvoir engager ces travaux de requalification, la Commune de Naples se devait disposer de son Plan urbanistique opérationnel. Mais ce dernier devait être adopté par la Région. Or le retard dans l'adoption du Plan urbanistique opérationnel, qui comme nous la savons intervient en 2005, est entre autre le fruit de conflits politiques et d'enjeux territoriaux entre la Commune de Naples et la Région. Par ricochet, ce retard a engendré le blocage des crédits européens par la Commission européenne ajouté aux suspicions de présence mafieuse dans la requalification du site.

³¹³ La société publique de transformation *Bagnolifutura S.p.A* est née l'initiative de la Commune. Il ne s'agit pas d'une société d'économie mixte. Le capital est détenu à hauteur de 90% par la Commune, 7,5% par la Région Campanie et 2,5% par la Province de Naples.

Les jeux et systèmes d'acteurs font donc émerger une somme d'interactions qui varie selon la problématique. Ce dernier exemple de rapport entre la Commune et les autres acteurs montre ainsi qu'au sein même d'un projet, le système d'acteurs varie en fonction des étapes de la réalisation des opérations. Par conséquent, l'analyse démontre ici la difficulté de dresser un tableau précis des rapports entre les acteurs dans les politiques engagées tant les enjeux et les territoires choisis diffèrent.

Derrière l'acteur officiel, la Région, mais aussi derrière son relais majeur, la Commune, nous pouvons donc observer toute une nébuleuse dans laquelle, la Province va aussi émerger.

3.4 La Province, l'invité surprise ?

Outre ce système d'acteurs touchant à la mise en œuvre, il faut aussi évoquer celui touchant, au cœur même de notre sujet, à l'articulation entre politique de cohésion et aménagement du territoire. Nous prendrons ici l'exemple de la Province.

Très peu évoquée jusqu'à présent, la Province en tant qu'échelle administrative reconnue par la Constitution soulève quelques interrogations en région Campanie comme en Italie. Dotée de compétences, son action sur le territoire reste effacée. De la même façon, les rapports qu'entretient la Région Campanie avec ses Provinces restent peu marqués dans la gestion de la politique de cohésion, comme en témoigne Carlo Neri :

Dans le tableau, on voit peu les Provinces. Elles ont des compétences en matière d'environnement. Elles devraient avoir des compétences en matière de formation professionnelle par exemple. La Région aurait dû donner une délégation de pouvoir à la Province. On a essayé, mais ce n'est pas facile [...] Quand on parle des collectivités locales qui se mettent ensemble, là ce sont des agrégations logiques. Tandis que les Provinces, souvent, ce ne sont pas des agrégations logiques. Par exemple, si vous prenez la péninsule de Sorrente, d'un côté, c'est Naples et l'autre moitié, c'est Salerne. Est-ce qu'il y a un sens que de l'autre côté, les choses soient faites différemment. Ce sont des rapports pas toujours faciles, parce que pas clairs.

(C. Neri, entretien du 25/01/2007)

La Province constitue le parent pauvre du maillage territorial italien en matière d'aménagement du territoire (*Encadré 5.8*). Pourtant, elle bénéficie d'une reconnaissance institutionnelle et est dotée de compétences réelles, en particulier dans les deux domaines qui nous intéressent : les transports et la requalification des friches industrielles. Mais en pratique elle dispose de peu de marge de manœuvre face à l'omniprésence de la Région et des Communes. La Province de Naples l'a bien compris.

Encadré 5.8

La Province : maillon faible du processus de décentralisation mais existence européenne

Au même titre que les Régions et les Communes, la Province est au cœur du processus de décentralisation des années 1990. Elle bénéficie aussi d'une attention particulière au niveau européen. En effet, au moment où la loi n°142 de 1990, relative à l'organisation des collectivités locales, qui introduit entre autres le Plan territorial de coordination provincial, est adoptée, l'Italie ratifie parallèlement le 11 mai 1990, la Charte européenne de l'autonomie locale³¹⁴. Pourtant la Province, encore aujourd'hui, parvient péniblement à s'imposer en tant qu'acteur de l'aménagement du territoire, car elle est concurrencée fortement par la Région et la Commune.

La province, une maille administrative « souple »

Si l'échelle provinciale est l'une des mailles administratives les plus ancrées territorialement, elle est également la maille la moins figée (Rivière, 2004, p.72). L'Italie compte aujourd'hui 110 provinces. Au moment de leur création en 1861, on en dénombrait 59. Ce sont essentiellement les événements politiques (unification italienne, première Guerre mondiale et aujourd'hui, le processus de régionalisation) qui marquent la création ou la suppression des provinces.

Dans d'autres pays de l'Union européenne, la maille provinciale est plus figée qu'en Italie. En France, le Département bien qu'il soit au cœur de débats autour de sa suppression (Rapport Attali, 2008) ne mute pas, ou peu. En Espagne, les provinces qui bénéficient d'une forte autonomie sont également très figées territorialement, tout comme en Belgique, l'exception faite de la réforme constitutionnelle de 1993 qui redécoupe la région du Brabant en deux nouvelles provinces (Brabant flamand et Wallon).

Ces dernières décennies en Italie comme dans deux nombreux pays européens, la suppression pure et simple de cette unité administrative, a par de nombreuses fois été évoquée. Toutefois en pratique, les créations de provinces sont plus nombreuses que leurs suppressions. Par exemple, la loi régionale n°9 du 12 juillet 2001 en Sardaigne redécoupe son territoire et crée quatre nouvelles provinces : Di Carbonia-Iglesias, Del Medio Campidano, Dell'ogliastra, Di olbia Tempio portant le nombre de provinces à huit depuis le 9 mai 2005. En 2004, trois nouvelles provinces voient le jour et sont opérationnelles dès 2009 : Monza e della Brianza en Lombardie, Fermo dans la région des Marches et enfin, Barletta Andria Trani dans la région des Pouilles.

La Province au sens institutionnel semble donc souffrir d'un manque de reconnaissance de la part des autres institutions telles que l'État, les Régions ou encore les Communes.

La portée des compétences sur le territoire.

Le statut de la Province est renforcé dans le titre V de la réforme constitutionnelle de 2001, Mais là encore, la Province éprouve des difficultés à mettre en œuvre ses compétences sur le territoire en matière d'aménagement du territoire.

En pratique, les Provinces sont peu présentes tant dans la protection et la valorisation des paysages que dans la politique des transports. Par exemple, alors que l'ensemble des documents urbanistiques locaux, régionaux voire étatiques sont mis en œuvre en région Campanie, l'adoption des Plans provinciaux se fait avec plus ou moins de difficulté selon les Provinces. À Naples, la proposition du PTCP n'est adoptée par le Conseil Provincial que le 8 octobre 2008 tout comme pour la province d'Avellino dont le plan préliminaire est adopté par délibération du CP (n°51) le 22 avril 2004, soit environ quinze ans après la loi n°142 de 1990. Donc ici se pose une limite pour l'affirmation des Provinces en tant qu'acteur incontournable des politiques d'aménagement du

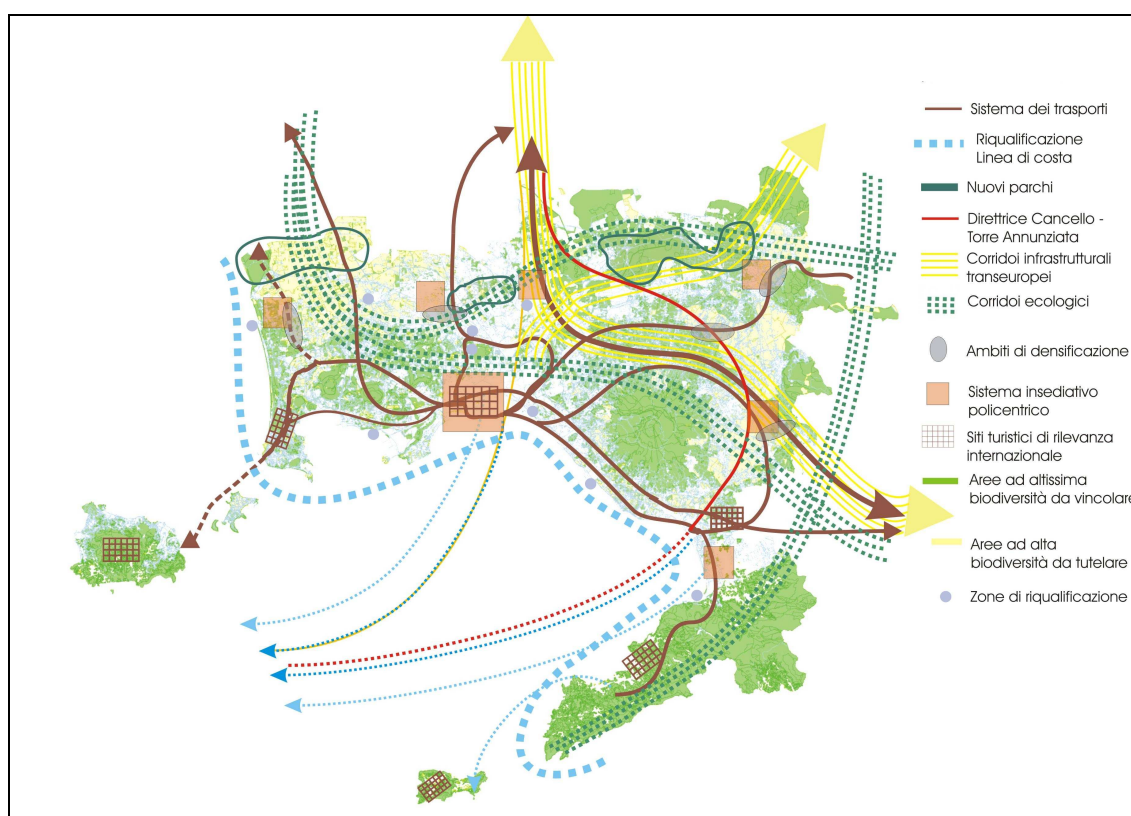
³¹⁴ La Charte européenne de l'autonomie locale a été conclue à Strasbourg le 15 octobre 1985 et est entrée en vigueur le 1 septembre 1990 en Italie.

territoire. En effet, les plans provinciaux constituent un enjeu d'affirmation des acteurs au moins sur le papier.

Sans marge de manœuvre, la Province va cependant tenter de s'affirmer par d'autres moyens. Par exemple, à travers la proposition de son plan territorial, elle tente de s'affirmer par le biais de la dimension européenne voire internationale.

Doc.5.1

Schéma stratégique de la proposition de Plan Territorial de Coordination Provinciale de Naples



Source : PTCP Napoli, 2008.

La lecture de son schéma stratégique montre nettement cette ambition, avec l'idée d'inventorier les richesses du territoire, en particulier promues au sein des documents européens (SDEC, Convention pour le Paysage, etc.). Nous pouvons ainsi observer sur ce schéma stratégique, le polycentrisme de l'aire métropolitaine, les sites touristiques, les territoires à forte biodiversité, les corridors écologiques, un système des transports intégré qui couvre l'ensemble du territoire, ainsi que les corridors infrastructurels transeuropéen, tous ces éléments qui font directement écho aux documents régionaux.

Mais, si les Provinces restent peu visibles dans le cadre du processus décisionnel de la politique de cohésion, elles participent à la concertation institutionnelle dans le cadre plus large de ce que nous pouvons appeler l'aménagement du territoire, en particulier pour la mise en place de stratégies en matière de sauvegarde du paysage ou encore en matière de transports par exemple :

En ce qui concerne la place de la Province et le gouvernement local, bien sûr, nous pouvons dire qu'il y a des relations très intenses aussi parce que les principaux projets que nous portons ont comme point commun le thème de la concertation institutionnelle. Une stratégie née à la fois au niveau supranational, nationale et puis régionale. Dans la réalisation et la proposition des projets, nous sommes très attentifs à la consultation institutionnelle, une phase très complexe dans lequel tout le monde est présent autour de la table. La concertation est le seul outil que nous avons trouvé pour faire des projets intéressants et aller de l'avant.

(S. Negro, entretien le 29/01/2007)

Par ailleurs, si elle est en théorie un partenaire reconnu de la Région et des Communes dans le cadre d'une approche intégrée du territoire en matière d'aménagement du territoire, sa simple existence suscite des conflits entre les acteurs institutionnels. Même les encouragements de l'Union européenne à associer plus étroitement les collectivités locales à la mise en œuvre des politiques publiques ne suffisent pas à renforcer la Province aux décisions prises pour le territoire. On peut se demander les raisons pour lesquelles le niveau provincial à mi-chemin entre le local et le régional ne réussit pas à s'imposer comme échelle d'action. Pourtant, la Province, vise à se placer au cœur de la programmation régionale campanienne 2007-13, en réclamant une meilleure valorisation de son rôle. En effet, la Province de Naples prévoyait d'« obtenir un rôle précis de coordination avec la Région pour articuler le Programme opérationnel » (PTCP Napoli, 2008, p.2)³¹⁵. En pratique, dans le cadre de la mise en œuvre des Projets intégrés territoriaux (PIT) pour la période de programmation 2000-06, les Provinces ont peu utilisé cet instrument et ont peu bénéficié des fonds structurels.

Ce bref tour d'horizon des rapports qu'entretient la Région Campanie avec les autres acteurs de l'État central, des autres Régions, de l'Europe et des collectivités locales montre le foisonnement des acteurs institutionnels voire des systèmes d'acteurs dans les politiques

³¹⁵ Pour la province de Salerne, les acteurs provinciaux ont eu aussi le souci de cohérence entre la proposition de Plan Territorial de Coordination Provincial et les « opportunités offertes par la programmation européenne 2007-13 » (Proposta del PTCP approvato Salerno, 26/01/2009). Le schéma est identique pour les provinces de Caserte, Avellino et Bénévent.

d'aménagement du territoire, issu d'un double phénomène, celui de la régionalisation et du processus d'eupéanisation engagés depuis le début des années 1990.

Cet angle de l'approche intégrée du territoire encouragée par l'Union européenne depuis plus de vingt-ans peut toutefois poser des limites, en particulier, dans un contexte de fédéralisme fiscal. En effet, ce foisonnement des autonomies locales et régionales risque de produire l'effet inverse à celui attendu par l'Europe en matière de « partenariat institutionnel » et de creuser par conséquent un peu plus les inégalités entre les administrations régionales du Sud italien et celles du Nord, entre les Provinces elles-mêmes et enfin les Communes. Chaque administration cherchant à tirer son épingle du jeu dans un contexte où les ressources financières s'amenuisent.

4. LES PROJETS INTÉGRÉS TERRITORIAUX (PIT)³¹⁶ : L'ÉCHEC D'UN NOUVEAU MODE DE GOUVERNANCE POUR L'ÉCHELLE LOCALE

Le dernier point de ce chapitre va s'attacher à interroger la conséquence de l'ensemble des changements opérés tant sur le plan institutionnel que sur les rapports entre acteurs institutionnels. À travers les Projets intégrés territoriaux, il s'agit au final d'interroger l'efficacité de cette gouvernance territoriale et la réorganisation interne des administrations que la politique de cohésion a en partie engendrée au sein des collectivités locales, provinciales et régionale. Pour ce faire, nous allons chercher à décrypter leur mécanisme et une nouvelle fois les relations qu'ils impliquent entre les acteurs institutionnels locaux et régionaux.

En effet, alors que les programmes de développement local d'échelle communautaire (pactes territoriaux, projets *Urban*, etc.) ont déjà un impact sur l'organisation administrative des collectivités territoriales dès les années 1990 et sur les rapports entre acteurs, le point d'orgue a lieu avec la mise en œuvre des Projets intégrés territoriaux en 2002, présentés comme « innovants » par les acteurs institutionnels.

Il s'agit ici de se demander si la mise en œuvre des Projets intégrés vient rompre avec les mécanismes précédents de gouvernance locale, comme celles liées aux pactes territoriaux, aux contrats de programmes déjà associés aux politiques communautaires.

En région Campanie, comme dans l'ensemble des régions du Sud italien, les PIT introduisent une nouvelle forme de gouvernance locale et régionale dans la gestion des fonds structurels et dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Cette

³¹⁶ Une grande partie des pages qui suivent a fait l'objet d'une publication en 2010. Manceau E., 2010, Les Projets intégrés territoriaux : un nouveau mode de gouvernance des politiques européennes en région Campanie, *Vivre et construire l'Europe à l'échelle territoriale de 1945 à nos jours*, Denéchère Y., Vincent M. B. (dir.), Actes de colloque, Angers 2009, Peter Lang, Bruxelles, p.281-296.

transformation implique pour les acteurs institutionnels locaux et régionaux de repenser leurs politiques territoriales en tenant compte désormais de la dimension européenne. Dans ce contexte, comme dans d'autres expériences comme *Urban*, « la politique européenne est une feuille de route permettant d'activer les ressources locales existantes » (Pasquier, Pinson, 2004, p.51).

En effet, comme le souligne Carlo Neri, coordinateur du Programme opérationnel campanien 2000-06, « les Projets intégrés territoriaux constituent une tentative d'amener la programmation au niveau local »³¹⁷. Or en région Campanie, ces projets bien qu'innovants sous de nombreux aspects ont été difficiles à mettre en œuvre avec comme conséquence directe une faible efficacité en termes d'absorption des dépenses (Carla Esposito)³¹⁸. La multiplicité des niveaux de gouvernance, la lourdeur des procédures, le manque de formations et d'informations sont autant d'éléments de difficultés rencontrées au sein de l'administration régionale campanienne dans la mise en œuvre des programmes opérationnels successifs. Ils contribuent au bilan mitigé de l'expérience campanienne pour la programmation 2000-06, même s'ils ne sont pas limitatifs.

Nous tenterons dans un premier temps de mesurer l'impact des Projets intégrés dans le jeu des acteurs institutionnels locaux et régionaux en Campanie (réorganisation administrative engendrée par cet instrument). Nous questionnerons dans un second temps les conséquences sur le territoire de cette restructuration qui participe pour nombre d'acteurs institutionnels à une « modernisation de l'administration publique » (DPS, 2002, *QCS News*, n°12).

4.1 L'organisation institutionnelle des Projets intégrés territoriaux

À travers les Projets intégrés territoriaux, l'un des objectifs de la programmation 2000-06 est d'améliorer à la fois l'efficacité des politiques de développement local, le partenariat et le flux des dépenses des fonds structurels³¹⁹. Carlo Neri par exemple souligne qu'il s'agit d'une profonde volonté de la Région Campanie et de l'État (QCS).

Rappelons que les PIT reposent sur plusieurs principes dont la concertation des partenaires et une gestion locale, principes identiques à ceux des pactes territoriaux par exemple. Le fait est que bien au-delà du cas campanien, comme le souligne Patrick Le Galès, le « non respect de ce principe (le partenariat) a coûté cher aux États membres qui n'ont pas pris ces règles aux

³¹⁷ Entretien du 27/01/07.

³¹⁸ Entretien du 22/01/07.

³¹⁹ Comme nous le savons, les deux premières périodes de programmation des fonds structurels 1988-93 et 1994-99 n'ont pas eu les résultats escomptés en termes d'absorption des fonds. Ainsi des demandes de prolongation de dépenses des fonds avaient été demandées par l'Italie à la Commission européenne. Par exemple, le second programme a seulement été clôturé fin 2002.

sérieux, ou qui n'ont pas su les mettre en œuvre, comme dans le cas italien » (Le Gales, 2003, p.47).

Comme nous le savons, le partenariat est un concept clé pour les politiques européennes, un principe d'organisation et d'obtention des fonds structurels. Pour autant, encore aujourd'hui, les résultats ne sont pas au rendez-vous. En effet, les Projets intégrés territoriaux, appréhendés comme des instruments « innovants et de rupture » (DPS, 2007, p.218) rencontrent d'importantes difficultés dans leur gestion. Pour comprendre cette inefficacité, revenons en premier lieu sur l'organisation institutionnelle qu'implique la gestion des Projets intégrés territoriaux. Comment les acteurs locaux/régionaux mettent-ils en œuvre les Projets intégrés territoriaux ? Quels impacts cet instrument a-t-il eu sur la structure de l'administration locale/régionale ? Nous allons aborder ici les méandres de la programmation communautaire au niveau du système d'acteurs local/régional.

- **Comment proposer et définir un Projet intégré territorial ?**

Il existe deux manières de définir un Projet intégré territorial en région Campanie. Soit le PIT est déjà identifié au sein du Programme opérationnel régional déposé en 2000, soit il est issu des propositions d'acteurs institutionnels locaux, provinciaux.

Dans le premier cas, le Gouvernement régional (*Giunta*), après délibération, propose les ressources allouées et le Président de Région nomme par décret le responsable du Projet intégré. Le plus souvent ces Projets intégrés correspondent aux Parcs régionaux, nationaux, aux Villes et Districts industriels.

Dans le second cas, les propositions sont élaborées au fil de l'eau par le biais de procédures de concertation avec les partenaires intéressés, qui doivent proposer une « idée force », le contenu et les lignes directrice du Projet intégré. La Région a la responsabilité de vérifier la cohérence, le contenu du projet à travers l'Unité de Projet Intégré (UPI) (Fig.5.6, p.376). Si le projet est viable, il sera reconnu par acte délibératif de la *Giunta* régionale. Par décret, le Président institue dès lors officiellement la « table de concertation », qui permet la poursuite de l'activité de programmation. Les partenaires ont alors 90 jours pour faire parvenir leur proposition à la Cellule d'évaluation ainsi qu'aux responsables de mesures.

En outre, en ce qui concerne la proposition des Projets, la Région Campanie a choisi de recourir à la procédure de concertation entre les institutions locales/régionale et les partenaires sociaux. Cette démarche lui a permis d'obtenir un rôle actif dans le suivi, l'évaluation et la sélection des propositions. Les régions du Mezzogiorno n'ont pas toutes opté pour cette stratégie. En effet, si les régions Basilicate et Calabre font reposer les PIT sur le processus de

concertation comme la Campanie, en revanche, les Régions de Molise, Sardaigne et Sicile ont optent pour des procédures par « concours » et d'appels d'offre.

Enfin, en ce qui concerne le découpage des Projets intégrés, ces derniers répondent à plusieurs critères et dépendent des choix effectués par la Région. Parfois la maille va correspondre délibérément aux frontières administratives. Parfois, elle sera plus large (les frontières ne sont pas définies), et dans d'autres cas, elle va privilégier les « systèmes locaux »³²⁰ existants ou potentiels. Enfin, les critères retenus pour le découpage ont trait à l'homogénéité thématique, culturelle, etc. (*POR Campania 2000-06*)

- **Le nouveau centralisme régional et le rôle de la Province**

Comme nous venons de le dire, plusieurs acteurs peuvent être à l'initiative des Projets intégrés. La Région, elle-même, peut les promouvoir. Dans ce cadre, elle aura la responsabilité de la coordination et de la réalisation d'ensemble du Projet sur le territoire composé lui-même d'une multitude d'actions (*Fig.5.7*).

Les administrations locales telles que les Provinces, les Communautés de montagne et les Communes ainsi que les administrations responsables des parcs régionaux ou nationaux peuvent aussi proposer un Projet territorial. Dans ce cadre, le responsable désigné « chef de file » du Projet intégré a en charge la coordination et la réalisation de la programmation. Les obligations du porteur de projet sont multiples. Sous l'angle institutionnel, il représente les intérêts, les initiatives et coordonne, promeut et anime le projet porté. Il a aussi à sa charge la gestion financière et technique, ainsi que l'encadrement et le suivi du projet.

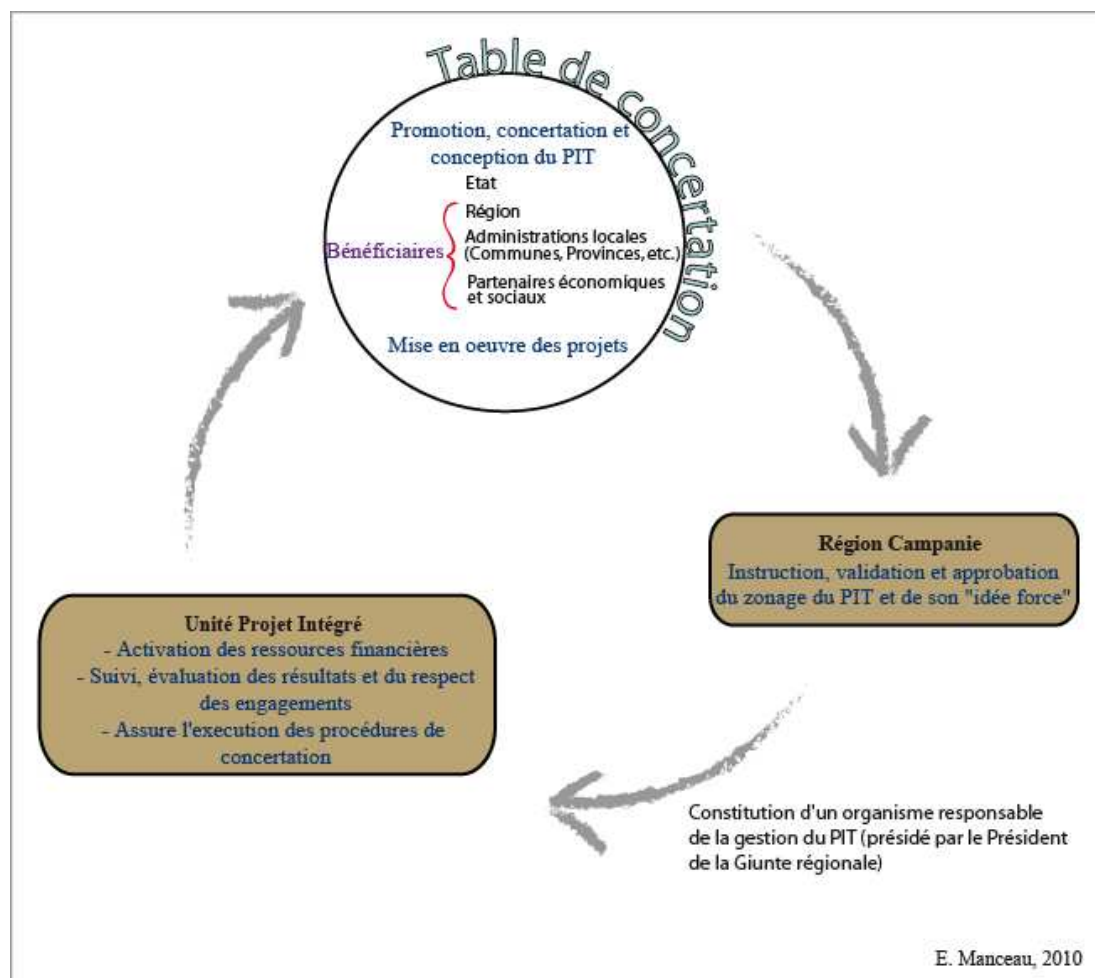
En outre, la Région Campanie a en particulier attribué à la Province un rôle de coordination territoriale accompagnant les actions du Programme opérationnel. Les Provinces peuvent présider le processus de concertation avec les partenaires locaux pour saisir des demandes expresses des diverses réalités locales afin de définir, éventuellement et ultérieurement des cadres territoriaux pour les futurs Projets intégrés.

Les Provinces se doivent d'assister aux « tables de concertation » pour la construction des Projets intégrés. On peut se demander, s'il ne s'agit pas de lier programmation et planification à travers les Plans territoriaux de coordination provinciale, pour certains encore en cours d'adoption. Mais en pratique, les Provinces participent peu à ce processus. En effet, elles n'ont été bénéficiaires qu'à hauteur de 2,78% des fonds structurels engagés pour les Projets intégrés

³²⁰ Pour une définition voir le Chapitre 3, note 192, p.232.

territoriaux (*Regione Campania*, 2005) ! Cela reflète peut-être la concurrence latente évoquée plus haut plus qu'une véritable collaboration.

Fig.5.7
Le Projet intégré territorial. Élaboration, gestion et évaluation



Enfin, cette délégation est complétée par des réunions de concertation. L'une permanente entre la Région et les Provinces, qui garantit la coordination des interventions. L'autre relève de « tables de concertation » des Projets intégrés, qui ont la fonction d'orienter respectivement les choix liés à ces projets.

Les Projets intégrés territoriaux sont donc l'occasion pour la Région de récupérer une fonction centrale dans son rapport avec les acteurs locaux du développement local et d'orienter sa programmation régionale en fonction d'une valorisation des apports qui viennent d'initiative du « bas ». Nous pouvons donc ici parler d'un « nouveau centralisme régional » (*QCS News*, n°12). En effet, les Projets intégrés introduisent de nouvelles règles, procédures, et un nouveau schéma organisationnel (*Fig.5.7*). Ils impliquent un changement dans le processus décisionnel et

dans la machine administrative participant à la modernisation de l'administration publique régionale et locale.

4.2 Les Projets intégrés territoriaux en Campanie : un essai qui reste à transformer

En région Campanie, les ressources financières attribuées aux PIT s'élèvent comme nous l'avons indiqué à 40% des fonds structurels alloués dans le cadre de la programmation 2000-06 (soit 1 712 millions d'euros). Nous pouvons signaler que les montants sont plus de trois fois supérieures à ceux accordés au projet du métropolitain régional. Ceci reflète l'importance du caractère emblématique d'une gouvernance « régionale » qui se place en position intermédiaire entre le local et l'État/l'Europe.

De la même façon et pour rappel, le nombre de Projets intégrés en région Campanie est largement supérieur à celui des autres régions du Mezzogiorno, avec 51 Projets intégrés³²¹, soit presque un tiers des PIT (164) lancés dans l'ensemble du Sud italien, quand ses régions voisines en définissent beaucoup moins³²². Plus de 2463 initiatives sont définies par les acteurs locaux et régionaux campaniens et couvrent environ 97,4% du territoire.

Isaia Sales, conseiller économique de la Présidence de la *Giunta* Régionale de la Campanie, pour justifier le grand nombre des Projets intégrés lancés en région Campanie souligne que « plus que dans d'autres régions, la notre [la région Campanie], mise à l'épreuve au cours des années 1990, a acquis une expérience significative de la concertation » (Sales, 2004, p.33). Cette « mise à l'épreuve » correspond bien sûr à l'ensemble des bouleversements institutionnels, politiques et culturels (régionalisation, opération Mains propres, affirmation de l'échelon local) qu'a connu l'Italie et qui replace au cœur du processus décisionnel les acteurs locaux dans le choix des politiques d'aménagement du territoire à mener.

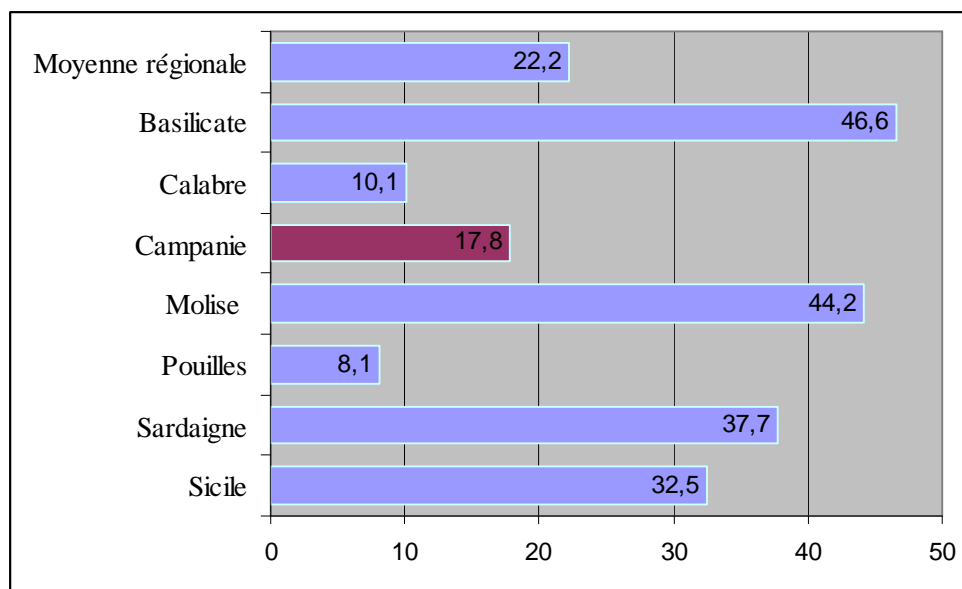
Par exemple, dans un cadre plus large, la loi italienne de 1995 sur les pactes territoriaux « a permis d'aller plus loin dans cette coordination à base territoriale. Des accords pouvaient être passés entre les Provinces, les Régions et l'État de manière à favoriser l'organisation des acteurs locaux, insuffler des logiques de districts industriels, améliorer l'efficacité des fonds d'origine communautaire, développer des formes d'emploi socialement utiles » (Greffé, 2002, p.185). Cette expérience n'a toutefois pas toujours bien fonctionné, loin s'en faut (Rossi, 2004). Mais il reste que les pactes territoriaux nourrissent l'expérience en faveur des Projets intégrés territoriaux. Or, en dépit des fortes ambitions et des moyens employés, un nouveau constat

³²¹ Classés en sept grandes thématiques : Villes, Grandes attractions culturelles, Itinéraires culturels, Systèmes à vocation touristique, Systèmes à vocation industrielles, Parcs nationaux, Parcs régionaux.

³²² La Sicile a défini 40 PIT, Les Pouilles 10, la Sardaigne 19, la Basilicate 14 et la région Calabre 23.

d'échec semble s'imposer : les résultats en matière de flux de dépenses ne montrent pas l'efficacité de l'outil de programmation intégré (Fig.5.8).

Fig.5.8
État d'avancement des dépenses liées aux PIT (en %) au 31/12/07



Source : DPS, *Rapporto annuale*, 2007, p.219.

Et la région Campanie n'est pas un cas isolé dans le Mezzogiorno. L'état d'avancement des dépenses engagées, par région, montre les difficultés rencontrées par les acteurs institutionnels locaux à utiliser les fonds structurels européens.

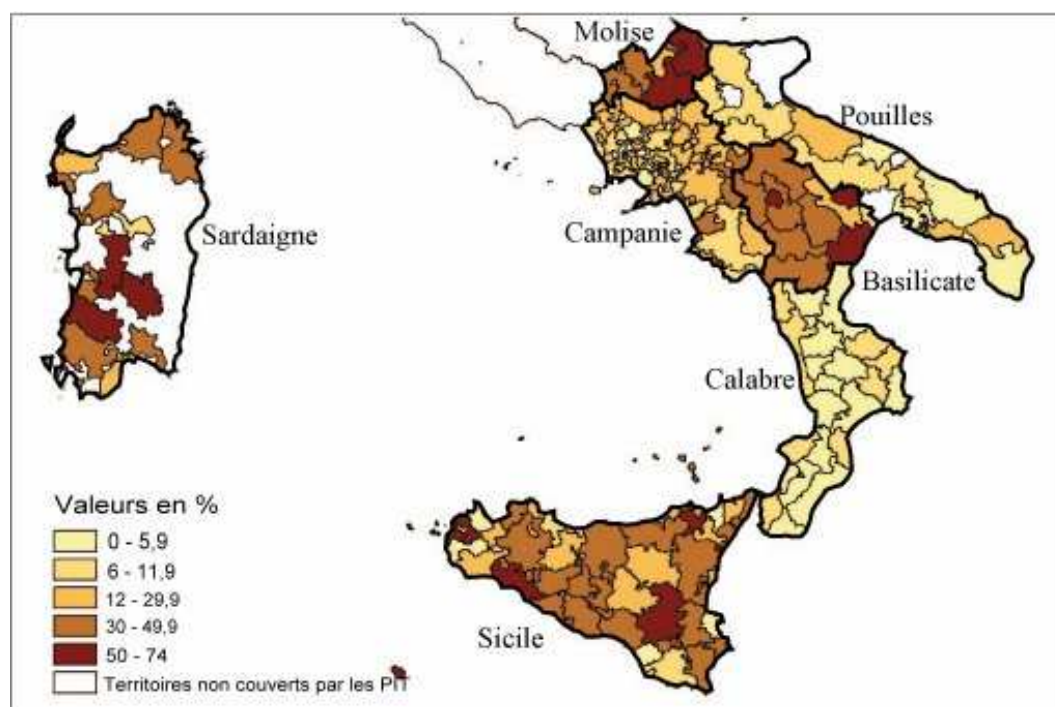
Au 31 décembre 2007, l'avancement des dépenses dans l'ensemble des régions du Sud italien est faible. Alors que la période de programmation arrive à son terme, la région Campanie n'a dépensé que 17,8% des fonds attribués aux Projets intégrés. Elle se situe, tout comme les régions Pouilles ou la Calabre dont la situation reste préoccupante, en dessous de la moyenne des régions (22,2%). En comparaison, les régions qui absorbent le plus efficacement les fonds sont la Basilicate, la Molise et la Sardaigne, ces mêmes régions qui dans le cadre de la programmation 2007-13 se classent soit dans les régions en *phasing out* de l'objectif « convergence » (Basilicate), soit basculent dans l'objectif « compétitivité » (Molise, Sardaigne) de la politique de cohésion (Fig.5.8).

Il y a donc incontestablement un « effet région ». Le document 5.2 confirme les difficultés rencontrées par la Région Campanie et d'autres régions du Sud comme la Calabre et les Pouilles. Mais au-delà de cet effet, les limites des Projets intégrés sont encore plus perceptibles à une échelle locale, infrarégionale (Doc.5.2) où des écarts significatifs émergent, qui

correspondent en particulier au type de Projet intégré mis en œuvre et préalablement défini territorialement.

Doc.5.2

Avancement des dépenses dans les Projets intégrés territoriaux au 31/12/2007 par régions (en %)



Source : DPS, 2007, *Rapporto annuale (appendice)*, p303. Modifiée E. Manceau, 2009.

Ainsi, dans le cadre campanien, les territoires représentés sur la carte par des valeurs comprises entre 0 et 11,9%, correspondent le plus souvent aux Projets intégrés dont l'état d'avancement des dépenses peut-être qualifié de préoccupant. Or ces PIT sont ceux sous-entendus par les thématiques : grandes attractions culturelles, parcs nationaux et régionaux (comme le Vésuve) ou encore système touristique. Ces PIT s'articulent essentiellement autour des axes « environnement », « patrimonialisation du paysage » et « tourisme » du Programme opérationnel campanien (*Tab.5.2*).

En particulier, les indicateurs dans le secteur du tourisme sont révélateurs de l'essoufflement de la politique engagée par la région et du besoin de la redynamiser (même s'il faut relativiser le contexte national et international)³²³.

³²³ Après avoir connu une hausse, les mouvements touristiques pour les auberges sur la période de 2002 à 2005 sont passés respectivement de 4 657 millions à 4 445 millions. Encore aujourd'hui le nombre de visiteurs continue de chuter (*Istat*, 2006).

Tab.5.2
Subventions approuvées et payées dans le cadre des PIT pour la région Campanie

Projets intégrés	Approuvés	Payés	En % = A/P
Ville	318 845 770, 17	100 382 018, 19	31,48
Grandes attractions culturelles	429 821 589, 29	106 491 180, 59	24,77
Itinéraires culturels	203 291 092, 09	37 934 006, 01	18,66
Systèmes touristiques	453 997 917, 70	28 067 977, 53	6,18
Systèmes industriels	384 668 899, 76	19 254 049, 26	5
Parcs nationaux	141 602 482, 36	8 847 022, 19	6,24
Parcs régionaux	135 051 517, 14	1 179 940, 41	8,73
Total	2 067 279 268, 51	312 776 194, 18	15,13

Source : Formez, 2006.

En outre, les Projets intégrés territoriaux « systèmes industriels », qui visent à promouvoir la croissance, la compétitivité du tissu productif et à créer des conditions d'attractivité, directement liés aux Systèmes Productifs Locaux et à la thématique des districts, dont on s'attendrait à ce qu'ils aient plus de succès puisque la théorisation des districts est une des bases du développement local, ne sont pas été épargnés par les difficultés d'absorption des fonds. Ainsi, en mars 2006, les montants payés dans le cadre des systèmes industriels qui couvrent 14 Projets intégrés et plus de 293 initiatives, n'atteignent que 5% des montants approuvés.

Enfin, un dernier point qui participe des résultats décevants en termes d'absorption des dépenses est celui de l'annulation pure et simple des projets. Les choix des porteurs de projets concernés en matière de territoire d'action pouvaient être peu cohérents, ce qui explique parfois des pourcentages nuls d'absorption des dépenses. Sans entrer dans le détail, on peut ainsi signaler que les Projets intégrés comme « Filière Eno-gastronomie »³²⁴, « filière thermique »³²⁵, « *polo orafo* »³²⁶, « proto-filière provinciale »³²⁷ ont été éliminés au fil de la procédure parce que les territoires définis pour les projets étaient non contigus comme on le voit sur la figure suivante (Fig.5.9).

En somme le principe de territorialisation poussé à son maximum pose aussi certaines limites.

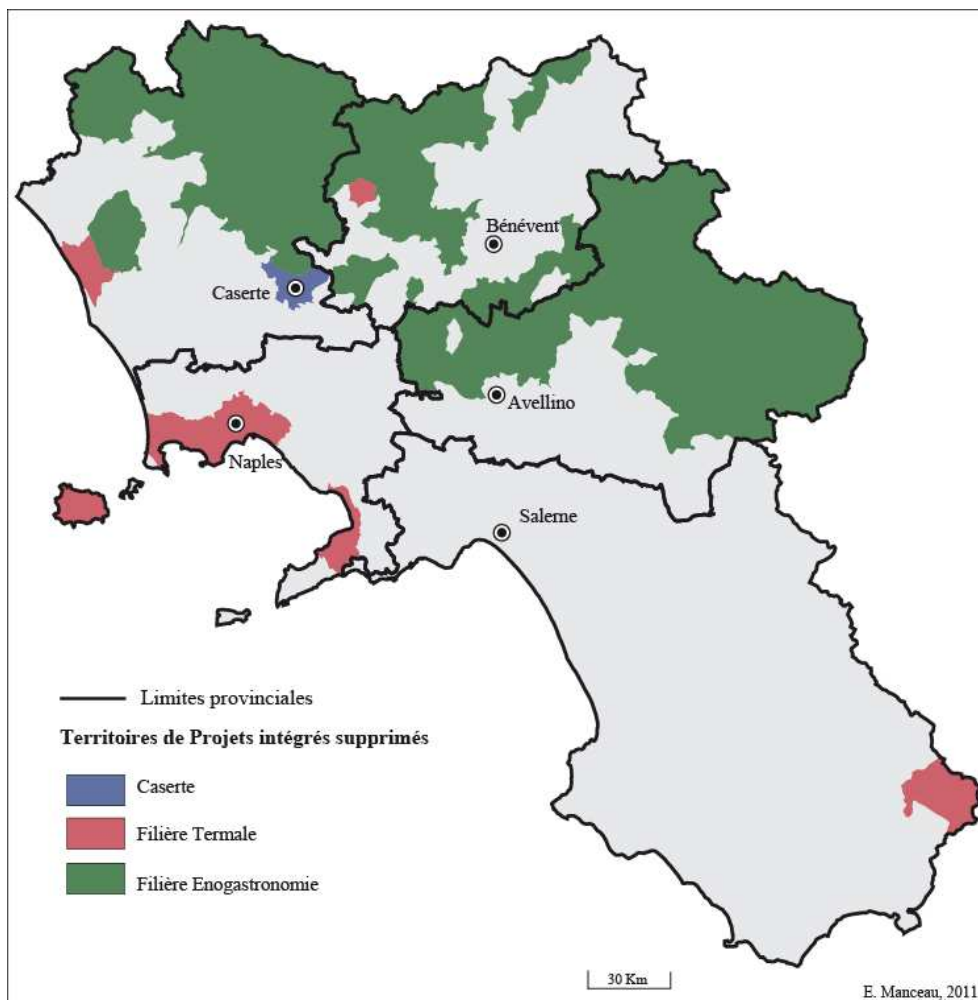
³²⁴ Le projet propose la réalisation d'un système touristique axé sur les ressources alimentaires et le vin de certaines municipalités dans les provinces d'Avellino, Bénévent et Caserte.

³²⁵ Ce projet vise la requalification du patrimoine thermal de la région Campanie.

³²⁶ Ce projet vise des actions intégrées en faveur de l'implantation d'entreprises, de la formation, etc.

³²⁷ Ce projet vise à créer un système territorial innovant capable d'accroître le patrimoine des ressources matérielles et immatérielles en faveur du territoire.

Fig.5.9
Les Projets intégrés territoriaux supprimés



De la même façon, le Projet intégré territorial « Grande attraction Reggia du Caserte », qui s'articule autour du développement touristique, a finalement été exclu, alors même qu'il avait été approuvé en 2003 (Bianchi, Casavola, DPS, 2008, p.76). En effet, son découpage territorial correspondait au même découpage que le Projet intégré « Ville de Caserte ». Dans les deux cas, les promoteurs principaux des projets étaient la Région Campanie, la Province et la Commune de Caserte.

4.3 L'échelon local perdu dans un système complexe

Quelles sont les raisons d'une telle inefficacité dans l'absorption des dépenses ? Il ne s'agit pas ici d'apporter une réponse exhaustive mais de se concentrer sur la gouvernance. On peut d'ores-et-déjà évoquer brièvement quelques explications au manque d'efficacité sur lesquelles nous

reviendrons plus en détail : l'inexpérience, la lourdeur des procédures, l'approbation tardive par la Région de beaucoup de Projets intégrés, en raison des difficultés rencontrées en amont. À titre d'exemple, ce sont vingt-six Projets intégrés territoriaux qui ont été approuvés en 2004, alors que la période de programmation commencée en 2000 s'achève en 2006.

Pour essayer de comprendre ces mécanismes, et à partir de la réalisation d'un rapport d'audit intitulé « *voyage dans les projets intégrés de la Région Campanie. Parcours méthodologique et synthèse des résultats* »³²⁸ qui s'inscrit dans le cadre du projet de soutien à la programmation intégrée (SPRINT), nous allons aborder trois exemples : le Projet intégré *Salerno, Ville d'excellence* qui peut être considéré comme un succès au regard de l'absorption des dépenses et des interventions menées à terme, et deux autres projets qui rencontrent plus de difficultés : le Projet intégré *Littoral Domitio* et celui du *Parc Régional des Monti Picentini*. Ces exemples sont choisis parce qu'ils se situent aux antipodes les uns des autres par leur réussite et leur échec.

- **Le Projet intégré territorial : « Salerno, Ville d'excellence » ou le point fort de l'« expérience »**

Approuvé par la Région Campanie, le Projet Intégré *Salerno*³²⁹, *Ville d'excellence* concerne un territoire de 5 922 km². Les montants alloués à ce projet s'élèvent, dans le cadre de la programmation 2000-06, à environ 30 millions d'euros.

Ce Projet est porté par l'administration communale de Salerno, l'un des cinq chefs-lieux de province de la région Campanie. L'« idée force » qui accompagne le projet vise à faire de la ville de Salerno une « ville d'excellence » en apportant une meilleure qualité de vie et plus de services. Il s'agit selon le document d'orientation de « rendre la ville plus compétitive dans le contexte européen et méditerranéen ». L'objectif vise aussi à retisser des liens entre la ville et la mer à travers le tourisme, le patrimoine et l'identité culturelle des lieux.

Plusieurs projets sont aujourd'hui en cours de réalisation articulés, autour de la formation, des infrastructures et des services. Un palais des sports est en construction : le *PalaSalerno*, des initiatives en faveur de la formation sont proposées, la requalification d'axes piétonnier, de la station maritime, déjà financée dans le cadre du Programme opérationnel 1994-99, ou encore la construction d'un nouvel axe routier Nord-Sud, en chantier depuis 1999 sont en cours de

³²⁸ Cet audit, réalisé entre 2004 et 2005, repose sur de nombreux témoignages (51 auditions, 756 participants (fonctionnaires locaux et régionaux, responsables de mesures, etc.)) et s'inscrit notamment dans le cadre du Programme opérationnel national italien 2000-06 et de sa mesure « Assistance technique et action de système ».

³²⁹ Salerno, au sud de Naples, est une ville d'environ 140 580 habitants dont l'activité économique s'articule essentiellement autour du tourisme et des services.

réalisation³³⁰. Ce sont ainsi sept kilomètres de voies qui ont été requalifiées le long du fleuve Irno, qui s'inscrivent dans un cadre plus large, celui de la régénération urbaine et environnementale du site (*Photographie 5.1*).

Photographie 5.1
Le nouvel axe viaire nord/sud de Salerne, le long du fleuve Irno



Source : <http://www.comune.salerno.it/>. 29 juillet 2010.

En mars 2006, 84,33% des montants approuvés pour le Projet ont été dépensés et payés. *Salerne, Ville d'excellence* est d'ailleurs le Projet intégré dont les fonds ont été le plus dépensés pour cette période. Quelle peuvent être les origines de ce succès ? Un élément de réponse est apporté par Enrico Postiglione, coordinateur du bureau unique de mise en œuvre du Projet intégré, pour qui l'expérience est l'un des facteurs explicatifs de ce succès :

[...] Derrière le succès du Projet intégré, il y a certainement l'expérience antérieure de la Municipalité dans la gestion d'Urban I et II, qui a permis à l'Administration d'acquérir un certain nombre de compétences techniques, procédurales et relationnelles. Cela a permis de constituer un bureau unique des Projets intégrés, en utilisant uniquement le personnel interne à l'Administration [...].

(E. Postiglione, 2007, Newsletter PI).

³³⁰ Ces actions s'inscrivent aussi dans le cadre d'un autre programme, le PRUSST, programme de requalification urbaine et de développement durable du territoire issu du Ministère des travaux publics.

L'expérience constitue donc un facteur de réussite dans la mise en œuvre des Projets intégrés. En effet, au-delà de ce seul cas, on relève que la meilleure absorption des fonds (en mars 2006) est attribuée aux projets mis en œuvre par les capitales provinciales : Caserte (20,61%), Salerne (84,33%), Avellino (28,01%), Naples (25,74%) et Bénévent (39,73%). Et ceci n'est pas un hasard. Qu'il s'agisse de Naples, Caserte ou encore Salerne, ces chefs-lieux de province ont tous trois bénéficié du programme *Urban I et II*³³¹ et bénéficient de ce fait d'une première approche des procédures des fonds structurels³³² (Pasquier, Pinson, 2004).

Au-delà d'*Urban*, on peut aussi émettre l'hypothèse d'une meilleure « dotation institutionnelle » de ces chefs-lieux. Cette expérience a notamment permis aux tables de concertation, réunissant la Région, les Communes les Provinces, les Surintendances, de se réunir trois à quatre fois par an pour suivre l'activité du Projet intégré. Le rapport d'audit révèle que les décisions ont la plupart du temps été prises à l'unanimité.

En somme, sans pouvoir ici entrer plus avant, un autre témoin positif cette fois de ce subtil jeu d'équilibre entre la Région et la Province que connaît la Campanie.

• **Les projets intégrés *Littoral Domitio* et le *Parc Régional des Monti Picentini* : l'échec de la programmation**

Le deuxième exemple est le Projet intégré *Littoral Domitio*. Ce dernier, à l'inverse de celui de Salerne, ne peut pas être considéré comme une réussite. L'absorption des dépenses pour ce Projet intégré affiche en mars 2006 seulement 1,68% pour un montant alloué de 25 millions d'euros. L'« idée force » vise pourtant, elle aussi, le développement local durable à travers la valorisation du patrimoine culturel et paysager.

Pour ce faire, il est prévu de créer d'un système touristique local fondé sur les ressources de la mer. Parmi les opérations prévues, la requalification fonctionnelle du Palais historique Tarcagnota ou encore la valorisation du site archéologique de Liternum à Giugliano in Campania (*Photographie 5.2*).

³³¹ En 1994, le programme *Urban*, initiative européenne pour la ville va renouer avec l'idée d'une « approche intégrée » du territoire mais surtout des acteurs institutionnels, à travers le principe du partenariat couplé au processus de régionalisation. Pour la période de programmation 2007-13, le programme *Urban* a été intégré à la politique de cohésion. En effet, dans le cadre de la programmation 2007-13, la Commission proposait de « renforcer la dimension urbaine, de concentrer les ressources émanant des Fonds pour éviter le saupoudrage et de conférer davantage de visibilité à l'intervention de l'Union européenne » (CE (2), 2010). Elle énonçait 50 recommandations concrètes aux villes et aux acteurs du développement urbain [...], parmi lesquelles : le renforcement de l'attractivité des villes en termes de transports, de services, de qualité environnementale et de culture, le renforcement du rôle des villes en tant que pôles de croissance, favoriser un développement équilibré entre les différentes villes et resserrer leurs relations entre les zones urbaines et périurbaines.

³³² Phénomène que l'on retrouve plus largement dans d'autres villes européennes.

Photographie 5.2
Site archéologique de Liternum à Giugliano in Campania (Province de Naples)



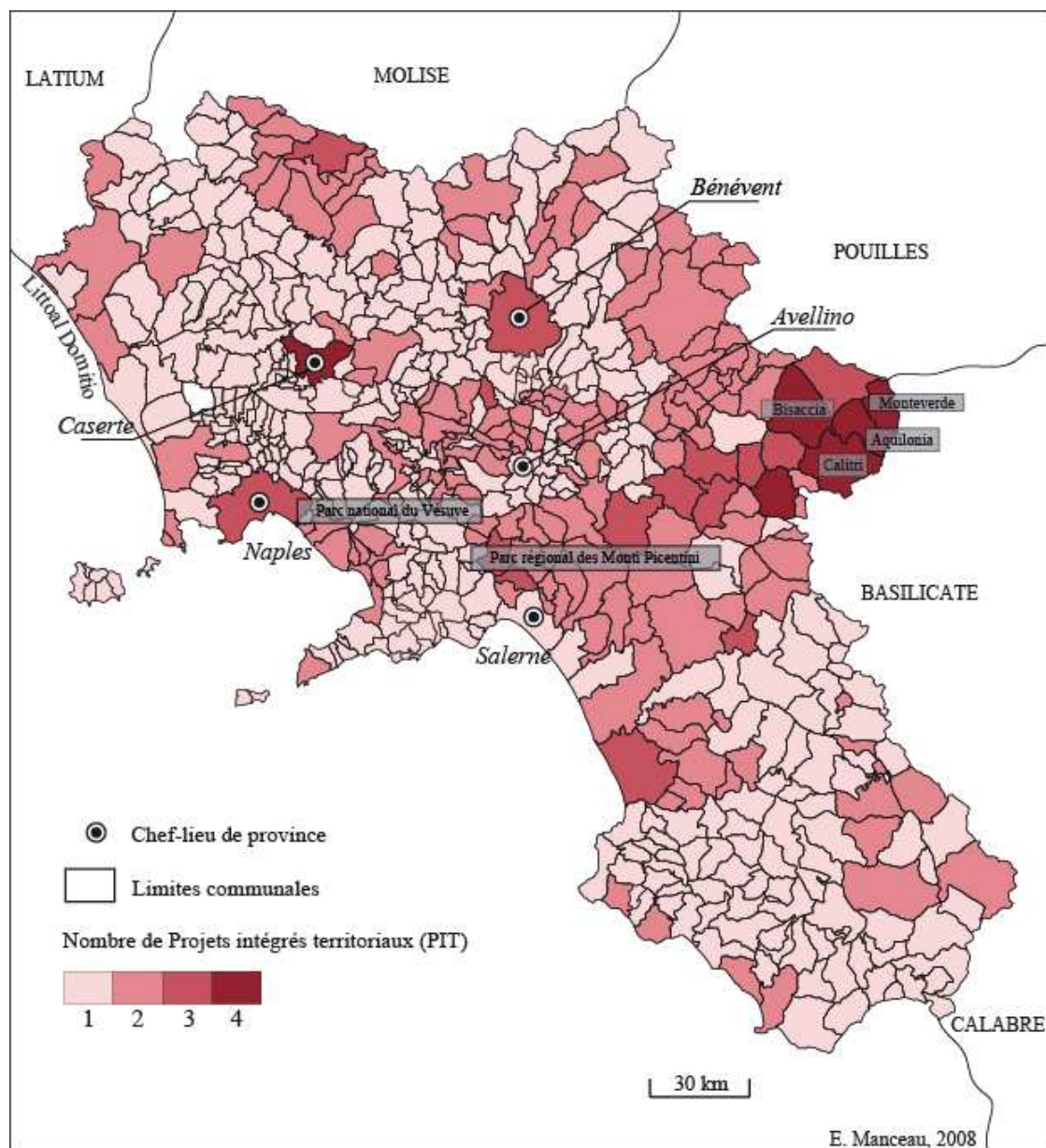
Source : Portail de la province de Naples : <http://www.provincia.napoli.it>

Mais au-delà de ces mesures phares, au sein de ce projet intégré, ce sont 41 initiatives qui sont prévues contre seulement neuf pour le Projet intégré de *Salerno, Ville d'excellence*. Ainsi, on peut supposer que le nombre d'initiatives au sein des Projets intégrés peut peut-être constituer une limite à l'efficacité, en fonction de l'expérience des communes engagées. Mondragone, commune d'environ 27 000 habitants, gère cinq projets dont les budgets varient entre 100 000 et 1 500 000 euros dans le cadre du Projet intégré du *Littoral Domitio*.

Plus largement, à l'échelle de la Campanie, nous pouvons aussi évoquer le nombre trop important de Projets intégrés territoriaux engagé dans chaque commune. La figure 5.10 affiche par exemple le nombre de Projets intégrés engagés dans chaque commune. Nous constatons très nettement que six communes cumulent pas moins de quatre Projets intégrés territoriaux, composés eux-mêmes d'une somme importante d'initiatives. En outre, une dizaine de communes cumulent trois Projets intégrés et une centaine de communes gère deux Projets intégrés.

Toutefois, cette idée reste là encore à nuancer. En effet, des communes comme Calitri, Bisaccia, Monteverde ou encore Aquilonia, situées à l'est de la région cumulent quatre Projets intégrés au sein desquels existent nombre d'initiatives et obtiennent plus de 30% d'absorption des fonds, ce qui n'est certes pas un succès absolu mais pas non plus un échec comparable à celui du Littoral Domitio.

Fig.5.10
Projets intégrés territoriaux engagés dans chaque commune de Campanie (2002-06)³³³



Le « saupoudrage », qui n'a rien de nouveau, n'est donc pas forcément synonyme d'échec. Toutefois, le souci d'éviter le saupoudrage se dessine bien dans le bilan : Carlo Neri souligne d'ailleurs plus largement le nombre trop important de Projets intégrés en cours d'exécution :

³³³ La réalisation de cette figure peut comporter une marge d'erreur. En effet, pour la réaliser nous avons repris l'ensemble des projets intégrés et pointé les communes participantes. Ceci a par conséquent nécessité de parcourir dans un premier temps les 51 projets intégrés mais aussi les quelques 2463 initiatives.

[...] le nombre de PIT est excessif, ce n'est pas possible. C'est un instrument difficile. C'est très intéressant, mais c'est difficile. Répéter 52 fois la même procédure, c'est compliqué. Pour la prochaine programmation, on va rester dans la dizaine d'instruments [...].

(C. Neri, entretien du 27/01/06).

On peut aussi supposer ici que le personnel, peut-être en sous effectif et le manque de formation contribuent à l'inefficacité d'absorption des dépenses. Le rapport d'audit, issu de la Région Campanie, souligne que parmi les critiques émises par les acteurs interrogés, les difficultés de circulation des informations entre les divers acteurs, les rapports difficiles avec les Surintendances, la carence de ressources humaines non qualifiées pour gérer ce type de projet, l'importante charge de travail à fournir pour le chef de fil (exigences de formaliser une procédure pour réguler les modifications apportées aux Projets intégrés, etc.) sont autant d'éléments qui expliquent l'échec de ce Projet intégré. Ce point nous renvoie donc à la trop forte bureaucratisation évoquée dans les paragraphes précédents de la structure administrative régionale, aussi à la difficulté de transposer concrètement l'idéalisation des districts.

Enfin, le troisième exemple, le Projet intégré *Parc Régional des Monti Picentini* recouvre, à lui seul, 109 initiatives et seulement 7,1% des ressources ont été absorbées pour un montant total du projet d'environ 49 millions d'euros ! Le Projet intégré du *Parc régional des Monti Picentini* concerne trente communes, 3,3% de la population régionale et 9,2% du territoire régional.

L'idée force du projet vise « la construction d'un « parc ouvert » à travers des interventions de tutelles, la valorisation et la promotion de la nature et du patrimoine environnemental, qui permettraient de développer le tourisme éco-compatible et la polarisation des ressources interne et externe pour le développement du territoire. Le « chef de file » désigné pour la gestion du Programme intégré est l'administration du Parc. Ce projet recoupe plusieurs mesures du Programme opérationnel comme celles liées à la « récupération, la valorisation et la promotion du patrimoine historique, culturel, archéologique, naturel, etc. » (mesure 1.9), au « soutien du développement des petites entreprises, à la restructuration de l'artisanat » (mesure 1.10) ou encore à la « promotion d'une force de travail compétente » (mesure 1.11).

Le Projet intégré *Parc Régional des Monti Picentini* est à l'image des difficultés de mise en œuvre de l'outil PIT et concentre d'une certaine manière, l'ensemble des obstacles rencontrés par les acteurs institutionnels. Ce Projet intégré a été validé seulement en 2004 par la Région Campanie. Cette approbation tardive peut expliquer en partie le faible niveau des flux de dépenses en mars 2006 et soulève deux questions :

D'une part, celle des procédures difficiles à mettre en œuvre ;

D'autre part, la complexité de la concertation autour du projet en amont. Ceci nous renvoie à nouveau à un dernier problème, commun à l'ensemble des projets, celui de la concertation entre les acteurs institutionnels.

- **Les limites de la « concertation » dans les politiques locales**

En raison de leur application au niveau local, les Projets intégrés posent donc des difficultés dans leur élaboration, puisqu'ils doivent faire l'objet d'une concertation avec l'ensemble des acteurs institutionnels locaux, régionaux, nationaux ainsi qu'avec les partenaires sociaux (Fig.5.7, p.398). Après l'approbation des Projets intégrés, les administrations publiques locales sont invitées à signer la convention qui fixe les lignes directrices, les sujets responsables, le processus de coordination ... mais l'introduction de ces nouvelles méthodes de dialogue pour les acteurs institutionnels locaux rencontre d'importantes limites en raison du caractère innovant dans le cadre de cette programmation négociée (Corti dei Conti, 2008, p.46).

Là encore, ceci nous renvoie à un problème plus général. Certes, comme le soulignent M. Bennington et J. Geddes, à propos des programmes *Urban*, proches dans leur conception des Projets intégrés territoriaux, « il s'agissait de promouvoir la mise en place de « réseaux latéraux, locaux, inter-organisationnels et interpersonnels pour favoriser l'innovation politique » (Bennington, Geddes, 2000, p.88) », cependant ce mode de gouvernance se pose comme une limite aux Projets intégrés et à leur efficacité. En effet, si en théorie, le schéma de mise en œuvre a semblé simple, en pratique, en région Campanie, il en est autrement. Les collectivités locales manquent d'expérience pour rendre efficace l'outil Projet intégré :

[...] Les Projets intégrés territoriaux ont été un point fort dans le sens qu'ils étaient une tentative importante d'amener la programmation au niveau local. Il y a donc eu beaucoup d'animations locales mais je crois qu'ils (les acteurs locaux) n'étaient pas prêts et donc les résultats ont été décevants. Aujourd'hui, nous payons les conséquences en termes de flux des dépenses [...].

(C. Neri, entretien du 27/01/06).

Là encore, la Campanie n'est pas un cas isolé : bien souvent en Europe, « les élus découvrent [...] les limites données à leur action, des normes qui semblent tomber du ciel, directement sur leur tête » (Le Galès, 2003, p.138). Ainsi, le rapport d'audit sur la gestion et l'évaluation des Projets intégrés en région Campanie dresse les points faibles de la mise en œuvre de ces Projets. Parmi les témoignages des acteurs participants à l'audit, beaucoup évoquent des difficultés de communication entre les acteurs locaux et la Région, des retards engendrés par la Région dans

les procédures de mise en œuvre, des modifications apportées au Projet intégré au cours de sa réalisation, une absence de circulation de l'information, un manque de personnel, de formation ou encore la difficulté de gestion des « tables de concertation ».

Toutefois, Carlo Neri, coordinateur du Programme opérationnel, se veut rassurant quand au devenir de la programmation intégrée : Il souligne le caractère récent du dialogue entre les institutions et de fait son manque de « maturité » :

[...] L'autre point fort des PIT est que c'est la première fois que l'on a vraiment essayé d'avoir un dialogue avec les collectivités locales. Et j'ai l'impression que cela commence à marcher. La période est finie, est terminée. Vous savez, on a encore deux ans pour compléter les dépenses. On a fait beaucoup de changement avec le déplacement de l'argent d'un axe à l'autre ... mais il semble que maintenant on commence à voir les résultats. Donc je crois que pour la prochaine période, ce n'est pas quelque chose à changer complètement mais à revoir [...]

(C. Neri, entretien du 27/01/06).

Même si les premiers résultats semblent montrer l'échec patent de la programmation intégrée territoriale, avec notamment de faibles taux d'absorption des fonds structurels, la programmation intégrée reste un instrument de choix pour dépenser les fonds structurels européens au niveau local en associant l'ensemble des acteurs qui jouent un rôle dans la construction du territoire campanien mais également dans la construction de l'Europe à l'échelle territoriale. Dans ce sens, l'évaluation du Projet intégré, l'un des principes fondateurs qui compose le PIT peut permettre d'améliorer la gestion des projets même si la difficulté majeure reste la concertation entre les différents partis. En outre, nous pouvons ajouter, qu'il faut laisser du temps au temps. En effet, on retrouve à l'échelle locale une dizaine d'années plus tard, les mêmes difficultés que celles observées à l'échelle régionale avec la réforme des fonds structurels. Or aujourd'hui, ces difficultés semblent être en partie dépassées à l'échelle régionale dans les procédures d'adoption des programmes par exemple, ou encore à travers les taux d'absorption des crédits communautaires qui révèlent une nette amélioration par rapport aux taux des périodes de programmations précédentes.

Conclusion du Chapitre 5

Ce dernier chapitre met incontestablement en évidence, sous l'angle des jeux d'acteurs et de leur organisation, un processus d'eupéanisation à double sens. C'est en particulier sous cette approche qu'il est d'ailleurs le plus visible. En effet, le renversement opéré au début des années 1990 (relance du processus de régionalisation, perte de légitimité de l'État, réforme des fonds structurels) modifie en profondeur les rapports entre les acteurs institutionnels du local à l'Europe et en particulier la position de la Région. Désignée comme autorité de gestion du Programme opérationnel dans le cadre de la politique de cohésion, la Région Campanie se trouve aussi au cœur du processus décisionnel en matière de politique d'aménagement du territoire, et confrontée à des rapports à la fois concurrentiels et partenariaux avec l'État, les autres Régions et la Commune de Naples.

Mais nous ne pouvons aussi que constater la multiplicité des « gouvernances » dans la réalisation des politiques d'aménagement du territoire. En effet, il y a ainsi autant de systèmes d'acteurs que de projets portés. Au sein même de ces projets, se dessinent de nouveaux systèmes d'acteurs qui sont eux-mêmes à géométrie variable. Ainsi, il est impossible de dresser un tableau des relations entre acteurs tant les enjeux sont divers et complexes. Nous ne pouvons que constater cette complexification des rapports issus du processus de régionalisation et du partenariat souhaité par l'Europe.

En outre, à l'échelle des structures administratives, le processus d'eupéanisation se trouve être fortement imprégné, en particulier depuis la réforme des fonds structurels de 1988 qui marque une rupture, engagée déjà dans le cadre du Programme intégré méditerranéen. En effet, les nouvelles règles imposées par la Communauté européenne pour la gestion et le suivi des fonds communautaires participent à la restructuration de l'organisation administrative régionale. Un service consacré à la gestion du Programme opérationnel campanien ainsi que d'autres instances chargée du contrôle et du suivi des fonds communautaires sont ainsi mis en place. Censés « moderniser l'administration », pour reprendre les termes employés par les documents européens tels que le Cadre Communautaire d'Appui italien ou le Programme opérationnel campanien, ces changements vont avant tout complexifier l'architecture administrative.

Enfin, le dernier point concerne un autre élément majeur du processus d'eupéanisation, la gestion et la mise en œuvre des fonds communautaires à une échelle encore plus fine, celle de la commune. Présente dès le milieu des années 1990 avec les pactes territoriaux, la programmation au niveau local prend une dimension nouvelle à partir de 2002 par le biais des Projets intégrés

territoriaux (PIT) qui viennent bouleverser le jeu des acteurs dans la programmation communautaires. La principale nouveauté du PIT provient de la recherche de rapports nouveaux entre la Région et les administrations territoriales dans la construction et la réalisation de projets de qualité. Les Projets intégrés territoriaux restent cependant un échec et montrent les limites de la gouvernance territoriale promue par la Commission européenne. C'est notamment leurs atouts (les tables de concertations, les partenariats locaux, etc.) qui ont aussi constitué leur plus grande faiblesse. Comme nous l'avons évoqué au cours du chapitre 3, dans le cadre de la programmation 2007-13, les PIT ne semblent pas avoir été reconduit dans leur forme initiale. Il reste que le caractère partenarial et la philosophie d'ensemble qui cherche à associer les échelles locales et régionales aient été toutefois repris.

Conclusion Partie II

Au terme de cette seconde partie de thèse, qui visait à interroger la rupture dans les politiques d'aménagement du territoire, plusieurs éléments se dégagent.

Qu'il s'agisse de l'approche territoriale, du contenu ou de la gouvernance, les politiques d'aménagement du territoire s'inscrivent à la fois dans la rupture mais aussi dans la continuité. Pour comprendre ce paradoxe, revenons sur chacun de ces points.

En matière de territorialisation, depuis les années 1950, date à laquelle le gouvernement italien lance sa politique d'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno, les acteurs de l'aménagement ont toujours cherché le territoire pertinent d'intervention.

Dans un premier temps, institutionnel, le zonage de la Caisse du Midi s'oriente aussi en parallèle sur une territorialisation plus accentuée à travers les « Projets spéciaux » et les aires de développement industriel (ASI). À l'échelle de l'Europe, le zonage s'appuie, lui, sur le découpage proposé par la politique méridionale. Cette situation favorise le caractère dual de la région Campanie définie comme ses consœurs méridionales par l'*Osso et la Polpa*.

Tandis que la Région tente, elle aussi comme les autres Régions italiennes, un découpage plus équilibré du territoire campanien par le biais des « options Cascetta » en 1974, cette démarche trouve aussi rapidement ses limites, en raison notamment du tremblement de terre de 1980, qui accentue un peu plus encore la fracture entre le littoral napolitain et son arrière pays.

La réforme des fonds structurels en 1988 ne modifie pas le zonage campanien, « pris en otage » par son découpage historique. En effet, sous l'angle de la répartition des fonds, Naples et son aire métropolitaine perçoivent pour chaque période de programmations 1989-93 et 1994-99 la majeure partie des aides (70%). Les territoires internes perçoivent les 30 autres %.

Ce processus de territorialisation se poursuit dans les années 2000 avec le lancement en 2002 des Projets intégrés territoriaux, prévus dans le Programme opérationnel 2000-06 campanien. Mais ce processus de territorialisation marque un retournement. Les actions portent ici sur des territoires définis qui concernent la région dans son ensemble. Les Projets couvrent en effet environ 97% du territoire et sont au nombre de 51 au total pour plus de 2000 initiatives prévues, loin devant les actions portées précédemment par les « Projets spéciaux » ou les ASI.

Enfin, la programmation 2007-13, bien qu'elle définisse plusieurs zones d'interventions attribue une fois encore à l'aire métropolitaine de Naples la plus grande attention avec 65,1% des financements.

En somme, on observe à partir des années 2000 une véritable rupture en matière de territorialisation des politiques, traduite par les Projets intégrés territoriaux. Mais cette rupture doit être nuancée par deux éléments :

D'une part, l'échec de la programmation intégrée sur le territoire campanien marqué par un nombre trop important de Projets intégrés, qui pousse les acteurs institutionnels pour la période de programmation 2007-13 à redéfinir cet outil ;

D'autre part, dans les fonds communautaires alloués, les montants restent essentiellement concentrés dans l'aire métropolitaine de Naples. Cette répartition des fonds qui privilégie une nouvelle fois Naples nous renvoie à la métaphore de l'*Osso* et à la *Polpa* qui au final perdure depuis les années 1950 !

En matière de contenu à présent, on observe là aussi un changement et une continuité. En effet, les thématiques présentes au début des années 1950 dans le cadre de l'intervention extraordinaire ou au sein des premières politiques régionales (« options Cascetta ») sont encore en partie au cœur de la politique de cohésion au début des années 1990 et 2000. La politique des transports, en particulier celle du métro, l'amélioration du cadre de vie, le soutien aux entreprises, l'innovation, les politiques en faveur du tourisme, sont autant de thématiques ancrées dans la politique actuelle d'aménagement du territoire, dans les actions portées par le Programme opérationnel campanien 2000-06 ... et dans les orientations de Lisbonne et Göteborg.

Toutefois, il faut nuancer cette continuité qui est marquée par un changement débuté au début des années 1990 et renforcé à partir des années 2000. Pour comprendre ce changement, deux points peuvent être rappelés :

D'une part, les actions touchant à l'« innovation », à la « compétitivité » semblent prendre une place plus importante dès le début des années 1990 et se renforcer au début des années 2000, avec l'adoption de la stratégie de Lisbonne. De la même façon, en matière de protection et valorisation des paysages, on observe une percée de cette thématique dès la fin des années 1980 avec une intensification de son utilisation à partir des années 2000. Ceci nous renvoie inévitablement à la stratégie de Göteborg adoptée en 2001 et qui paradoxalement est peu mentionnée dans les documents de programmation ou stratégie de la région Campanie. En effet, comme on l'a vu, le Plan régional se réfère plus volontiers à la Convention européenne pour le Paysage issue du Conseil de l'Europe. Mais ceci n'est pas un hasard puisque le processus de « patrimonialisation » en Campanie s'inscrit dans un cadre plus large, celui de la mondialisation, dans laquelle la plupart des villes s'engage dans une politique de valorisation de leurs biens paysagers, naturels, culturels ou historiques ;

D'autre part, on voit émerger au milieu des années 1990 dans le cadre de la politique de cohésion, une nouvelle thématique autour de la « ville ». Sa présence va croître au fil des programmations pour occuper près de 22% du total des fonds structurels alloués à la Campanie pour la période 2007-13, soit plus de 750 millions d'euros de FEDER. Il s'agit de rendre les villes plus attractives et compétitives à travers des actions portant sur la régénération urbaine et la qualité de la vie, et le développement durable ou encore favoriser un développement polycentrique. Toutefois, l'intérêt porté à la « ville » doit être nuancé par la place qu'elle occupe déjà dans les politiques nationale (*Projet 80*) et régionale (Options Cascetta) dès les années 1960. Le contenu des politiques d'aménagement du territoire s'inscrit donc comme le processus de territorialisation à la fois dans la continuité et la rupture des années 1990-2000.

Enfin, en matière de gouvernance, on observe une rupture plus qu'une continuité au début des années 1990, intensifiée là encore au début des années 2000. Cette rupture se caractérise par la montée en puissance de la Région et l'Europe comme acteurs incontournables de l'aménagement du territoire.

Comme on le sait, le processus de régionalisation glisse les compétences de l'État vers la Région. En parallèle, l'Europe privilégie comme échelle d'action et comme partenaire la Région. La Région comme l'Europe devient un acteur incontournable des politiques d'aménagement du territoire au point d'évoquer le couple Europe/Région. Ce processus de régionalisation s'intensifie ensuite au début des années 2000 avec la réforme du titre V de la Constitution et en 2009 avec la loi sur le fédéralisme fiscal.

Ce bouleversement a un impact direct dans la mise en œuvre de la politique européenne de cohésion. En effet, la Région devient décisive à chaque étape de la mise en œuvre de la politique de cohésion : de l'élaboration des documents d'échelle nationale à la rédaction, en partenariat avec d'autres acteurs institutionnels et des partenaires sociaux, du Programme opérationnel dont elle aura la gestion. Néanmoins, il faut nuancer cette position de la Région puisque le Ministère du développement économique et son Département pour le développement et la cohésion économique (DPS) joue logiquement un rôle d'interface entre l'Europe et les Régions italiennes dans l'élaboration de la politique de cohésion (grands axes d'orientation, etc.).

L'autre facette de la gouvernance se caractérise aussi par la multiplication des acteurs institutionnels locaux, régionaux, nationaux et européens et les relations qui en découlent. En effet, si la Région et l'Europe deviennent des acteurs légitimes et partenaires de l'aménagement du territoire, le processus de décentralisation renforcé par la loi sur le fédéralisme fiscal accorde aux collectivités territoriales une importance toute aussi notable dans le processus décisionnel.

Notre analyse montre ainsi un nombre important de systèmes d'acteurs qui se dessinent. La Région est alors à la fois partenaire mais aussi en concurrence avec les autres acteurs institutionnels, en particulier la Commune de Naples, qui prend une place à part dans les politiques d'aménagement du territoire. Comme nous le savons, elle est notamment à l'origine de la « Renaissance de Naples » au début des années 1990 et l'instigatrice du projet de métropolitain. Opposées politiquement jusque dans les années 2000, la Commune et la Région vont logiquement dès lors qu'elles se retrouvent du même bord politique³³⁴, trouver des filiations dans la réalisation des politiques d'aménagement du territoire. Il est donc impossible de dresser un tableau exhaustif des relations qu'entretient la Région avec les autres administrations tant ceux divergent dans le temps et selon les politiques menées.

L'autre impact du processus de régionalisation et de la réforme de la politique de cohésion est bien sûr la restructuration des administrations régionales et locales. Quel bilan peut-on tirer pour la Région Campanie ? L'administration régionale campanienne, comme les autres administrations régionales du Sud italien, est longtemps restée bloquée dans la logique de l'intervention extraordinaire avec une administration fortement cloisonnée. Si elle se restructure dès le début des années 1990, pour répondre aux exigences de l'Europe, ce sont les années 2000 qui marquent un retournement dans son organisation et sa participation à la politique de cohésion. Désormais, l'ensemble de l'administration régionale est concernée par la mise en œuvre des fonds structurels. Comme nous l'avons dit plus haut, nous pouvons estimer à plus d'une centaine le personnel (sur 7000 fonctionnaires) chargé de mettre en œuvre et suivre le Programme opérationnel. Si dans l'absolu, c'est peu comparé au nombre de fonctionnaires régionaux, cela démontre toutefois la complexité de la présence de la politique de cohésion dans le système administratif régional. En effet, il y a autant de services, secteurs ou départements concernés que d'axes et mesures qui composent le Programme opérationnel. À cela s'ajoutent les organismes *ad hoc* chargés de contrôler, suivre la programmation ou encore permettre d'assurer la mise en œuvre des Projets intégrés territoriaux au niveau local.

Mais cette nouvelle « gouvernance territoriale » est-elle aussi efficace ? Là encore, le bilan est mitigé. En effet, par exemple, si pour le métro, les rapports entre acteurs locaux et régionaux, l'organisation de l'administration autour de la gestion des travaux du métro semblent se présenter comme une « mécanique bien huilée », il en est autrement pour les Projets intégrés territoriaux, qui posent les limites de la « bonne » gouvernance au plus proche du citoyen selon l'Europe. Le manque de coordination, de formation des personnels, l'inexpérience se sont présentés en effet comme une limite pour les acteurs locaux et régionaux campaniens.

³³⁴ Actuellement, elles ne le sont plus.

Conclusion Générale

L'objectif de cette thèse était d'interroger le lien entre la politique d'aménagement du territoire en région Campanie et la politique européenne de cohésion en cela qu'il pouvait illustrer un fait plus général.

L'articulation des deux politiques nous renvoie, au terme de cette analyse, à un système intriqué et complexe. Pour démêler et déchiffrer ce système, nous avons interrogé de manière croisée l'étude de l'apport des fonds européens, la territorialisation des politiques d'aménagement du territoire et leur contenu ainsi que la gouvernance avec les exemples du projet de métro régional campanien et la requalification de l'ex-aire industrielle de Bagnoli.

Quels sont les principaux résultats ? Nous avons choisi d'articuler ces principaux résultats autour des différents points que nous avons analysés. Pour chacun, il en ressort plusieurs idées forces :

- Premièrement, notre point de départ qui était la rupture montre en définitive que l'eupéanisation des politiques d'aménagement du territoire ne peut être lue que sur des temps longs. En effet, l'adoption d'une démarche diachronique permet « de constater que les politiques publiques constituent des phénomènes dynamiques et donc évolutifs » (Baumgartner, Jones, 1993, Vlassopoulou, 2000). Ainsi, si l'arc temporel de notre analyse concernait dans un premier temps la période 2000-06, au fil de notre recherche, nous avons élargi notre champ temporel au début des années 1990 puis il nous a semblé pertinent de remonter au début des années 1950 pour comprendre les origines du processus d'eupéanisation des politiques publiques et la rupture évoquée par les acteurs institutionnels régionaux et nationaux ;

- Deuxièmement, la « rupture » tant évoquée par les acteurs institutionnels régionaux et nationaux à propos des politiques d'aménagement du territoire est néanmoins bien présente. À partir de quand peut-on la dater ? Les acteurs institutionnels régionaux et nationaux la font coïncider avec la programmation des fonds structurels 2000-06. Pour autant, elle n'a pas été aussi soudaine. Celle-ci doit donc être nuancée et ne peut pas être associée à cette seule période de programmation. Elle s'inscrit en effet dans un laps de temps plus long. Par exemple, on peut

dater cette rupture à l'année 2002 en matière de territorialisation à travers le lancement des Projets intégrés territoriaux (PIT). Pour la politique des transports, si le projet de métro est repris à partir des années 2000 par la Région Campanie, c'est la Commune de Naples qui relance les travaux du métro au milieu des années 1990 avec l'adoption en 1997 du Plan communal des transports. En revanche, la « rupture » intervient beaucoup plus tard dans la requalification de la friche de Bagnoli, dont le Plan de requalification est adopté seulement en 2005, douze ans après la fermeture du site. En matière de contenu, on observe déjà à partir des années 1990 l'émergence de certaine thématique comme celles liées à l'environnement, à la valorisation des paysages ou l'urbain avec une intensification de leur utilisation au début des années 2000. Enfin, en matière de gouvernance, cette rupture s'inscrit aussi dans des temps longs et est enclenchée à la fin des années 1980 à travers le Programme intégré méditerranéen et la réforme des fonds structurels de 1988, puis la relance du processus de régionalisation.

○ Troisièmement, l'ensemble des éléments étudiés au cours de cette recherche nous permet d'interroger l'idée de l'efficacité, à la plus-value de la politique de cohésion européenne sur le territoire campanien. Cette question est d'autant plus importante qu'elle constitue d'une façon générale un élément phare dans le débat sur le futur de la politique de cohésion. Il ressort de notre étude trois facteurs majeurs :

D'une part, en région Campanie, comme dans d'autres régions européennes, cette efficacité est difficile à mesurer. L'utilisation du PIB par habitant comme seul indicateur de mesure ne permet pas d'évaluer efficacement l'impact de la politique de cohésion sur le territoire. Le PIB par habitant ne montre par exemple en région Campanie aucune réduction des écarts de richesse avec les régions les plus riches. Son PIB par habitant n'a par exemple jamais dépassé l'indice de 70% de la moyenne communautaire. En revanche, d'autres facteurs mettent en avant le caractère indispensable et l'aspect « coefficient multiplicateur » des fonds structurels dans la réalisation d'opérations d'envergure majeure à l'image du métro régional de Naples ;

D'autre part, toujours concernant cette efficacité, comment mesurer la plus-value de l'Europe dans les projets cofinancés. En effet, selon Jacky Fayolle et Anne Lecuyer « la mise en évidence de l'efficacité spécifique des fonds structurels à l'égard du développement régional pose des problèmes méthodologiques. [...] Comment distinguer dans les facteurs d'un rattrapage, ce qui est dû aux fonds structurels et ceux qui revient à des facteurs plus généraux ? » (Fayolle, Lecuyer, 2000).

Mais cette analyse montre aussi, que pour certaine politique, en particulier celles liées à la protection et à la valorisation des paysages, la lecture de l'apport européen et de son effet multiplicateur n'est pas aussi lisible. L'absence d'axes définis dans les programmes

opérationnels ou la multiplicité des mesures dans lesquelles il est possible d'inscrire la requalification des sites naturels ou industriels (tourisme, protection du paysage, bonification des sols, etc.) rend floue la lecture de l'apport européen dans les projets portés. La requalification de la friche de Bagnoli en est un exemple concret. L'analyse des documents financiers, de programmation, des rapports issus de la Cours des comptes ou les aides versées présentés par la presse présentent le plus souvent des montants différents qu'ils soient nationaux ou européens. Ceci s'explique en partie par les nombreuses reprogrammations, réorientation des fonds ou le blocage des aides européennes pour des raisons de retard d'approbation des plans, suspicion de présence mafieuse ;

Enfin, l'évaluation de la politique de cohésion se heurte mais aussi dans une certaine mesure intègre les représentations faites par la presse, certains élus politiques, la littérature ou le cinéma. Ainsi, les clichés de Naples et sa région s'articulent le plus souvent autour de la criminalité, de la présence de la Camorra, de la célèbre crise des déchets et des « échecs » de la politique de cohésion ou des politiques régionales et non par exemple par l'existence de paysages naturels et culturels inestimables, classés pour la plupart au patrimoine mondial de l'Unesco ou par les « réussites » pourtant tout aussi réelles.

En somme, ces représentations négatives déprécient la portée de l'action de la politique de cohésion. Autrement dit, comment peut-on parler de l'efficacité des fonds structurels en région Campanie, quand chaque jour, la presse évoque Naples comme une ville où l'on marche sur des tas d'ordures, ou la Camorra gère une part importante de l'économie napolitaine, ou la criminalité ne cesse d'augmenter ?

Revenons à présent sur chacun des angles analysés de la politique d'aménagement du territoire en région Campanie, du métro et de la requalification de la friche industrielle de Bagnoli pour comprendre ces résultats.

- **LES FONDS STRUCTURELS EN RÉGION CAMPANIE : UN EFFET « MULTIPLICATEUR »**

Sous l'angle financier, l'analyse de l'allocation et de la répartition des fonds communautaires en région Campanie dégage plusieurs idées phares.

Comme nous l'avons vu, la Campanie n'est pas une région privilégiée de l'Europe ou tout au moins pas autant qu'elle le semble de prime abord. L'aide par habitant montre que depuis la création du FEDER en 1975, elle n'est pas la région qui bénéficie le plus des fonds communautaires comparée à d'autres régions italiennes comme la Sicile par exemple et encore moins comparée à des régions de niveau de développement (PIB par habitant) similaire comme

les régions de la cohésion dont les pays sont entrés dans l'Union européenne dans les années 1970/1980 (Irlande, Grèce, Espagne, Portugal).

Mais, si elle ne constitue toujours pas une région prioritaire de l'Europe durant la programmation 2000-06, l'importance des crédits alloués (plus de quatre milliards d'euros) va jouer alors comme effet de levier. Par exemple, les fonds structurels vont appuyer au début des années 2000 des projets régionaux comme le métropolitain, initié par la Commune de Naples dès la fin des années 1990.

En effet, le Programme opérationnel campanien 2000-06 prévoit environ 500 millions d'euros pour le projet de système du métropolitain. Si les fonds alloués restent moins importants que ceux alloués au métro d'Athènes par exemple, ils restent bel et bien essentiels. Pour reprendre les propos de Carlo Neri, coordinateur du Programme opérationnel 2000-06, à propos du métro, « ces fonds ont un coefficient multiplicateur, car ils agissent là où les fonds manquent pour achever les travaux »³³⁵. Et ceci est d'autant plus important que la politique de cohésion se réalise aujourd'hui avec pour toile de fond la crise de solidarité Nord/Sud et le processus de régionalisation étendu au fédéralisme fiscal. Ce fédéralisme fiscal s'il aboutit, risque de réduire les ressources des régions les plus en difficultés et par effet de dominos jouer sur les aides communautaires allouées dont l'un des principes d'attribution est l'additionalité.

Ces facteurs endogènes à la politique de cohésion liés à l'architecture même des programmes opérationnels ainsi que les facteurs exogènes rendent par conséquent difficile la lecture de l'Europe sur le territoire. A fortiori, cette approche a un impact direct sur l'évaluation de l'efficacité de la politique de cohésion.

• LA RECHERCHE DE LA COHÉRENCE TEMPORELLE

Cette thèse qui interroge le changement ainsi que le processus d'européanisation met aussi en lumière le « chassé-croisé » des politiques nationales, régionales et communautaires (Rivière, 1996, p.311). Enclenché à certains égards dès les années 1950 et surtout avec la création du FEDER de 1975, ce « chassé-croisé » s'achève lentement à partir de la programmation 2000-06 des fonds structurels et plus encore pour la période actuelle, 2007-13 dans laquelle les cadres européen (politique de cohésion), national (FAS) et régional (PTR) s'orientent vers une « politique régionale unitaire ». La cohérence temporelle implique par conséquent une articulation de tous les niveaux institutionnels. Toutefois, cette cohérence n'est pas homogène à l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire en Campanie. Trois exemples de notre

³³⁵ Entretien janvier 2007.

analyse traduisent clairement ce paradoxe : la rencontre entre le Plan Territorial Régional campanien et le Programme opérationnel 2007-13 qui harmonise l'agenda européen et régional ; le projet du métro régional campanien et la requalification de la friche de Bagnoli qui sont deux exemples significatifs de cette cohérence. L'un pour son calendrier parfaitement « emboité », l'autre au contraire pour les difficultés rencontrées dans l'adoption de son plan de reconquête ;

La rencontre entre le Plan Territorial Régional et le Programme opérationnel 2007-13 :

Tout d'abord, l'adoption du Plan Territorial Régional campanien et parallèlement celle du programme opérationnel 2007-13 montrent clairement cette recherche de la cohérence temporelle. En effet, le Plan Territorial Régional campanien a été adopté en 2007. Cette adoption s'inscrit à la jonction des deux périodes de programmation des fonds structurels 2000-06 et 2007-13. Les témoignages des acteurs institutionnels principalement régionaux ont montré que ce Plan régional reprenait des éléments du Programme opérationnel 2000-06 et s'inscrivait en corrélation avec les grands axes de la programmation 2007-13.

Dans ce cadre, la cohérence temporelle a un impact direct sur les politiques d'aménagement. En effet, il permet un retournement dans la réalisation des politiques d'aménagement du territoire puisque pour reprendre Simonetta Volpe et Domenico Smarazzo, corédacteurs du Plan régional : [...] En ce qui concerne la première phase, le PTR a accueilli les impulsions qui venaient de la programmation communautaire des fonds structurels. Pour la nouvelle phase, c'est exactement le contraire. Le PTR a été abordé par les communes comme un instrument de territorialisation [...] » (S. Volpe, D. Smarazzo, entretien janvier 2007).

Le projet de métro régional de Naples ou des agendas local, régional et européen parfaitement emboités :

Le projet de reconquête du métro régional de Naples témoigne de l'emboitement idéal des calendriers locaux, régionaux et européens. En effet, la Commune de Naples, dans le cadre de la « renaissance napolitaine » impulsée par Antonio Bassolino au milieu des années 1990 appuie sa politique de reconquête à la fois sur la valorisation du patrimoine napolitain et sur la relance des travaux du métropolitain. En matière de transports, cette relance aboutit à l'adoption en 1997 du Plan des transports de Naples qui vise, rappelons-le, le « développement d'un système de transport équilibré et intégré » (*PCT Napoli*, 1997, p.24). Dans le cadre qui nous intéresse, la cohérence temporelle, l'adoption de ce Plan va augurer de l'arrivée des fonds communautaires dans le cadre de la programmation 2000-06. En effet, la Commune, dans le cadre d'un processus partenarial, a participé à l'élaboration de la programmation 2000-06.

Le projet du métro est ensuite repris par la Région Campanie à partir des années 2000. Cette période correspond au passage d'Antonio Bassolino à la gouvernance de la Région. Ce passage va ainsi permettre une accointance entre la Commune et la Région qui sont alors du même bord politique. Dans ce contexte favorable, le projet « ficelé » d'un système intégré des transports permet par conséquent une bonne utilisation des dépenses et une pérennisation des aides communautaires pour la période 2007-13. Le métro appartient ainsi à l'un des 15 grands projets prévus dans la programmation 20007-13 avec notamment l'achèvement de la Ligne 1.

L' « agenda européen » se heurte à l' « agenda local/régional ». La requalification du site de Bagnoli :

À présent, en ce qui concerne la requalification du site industriel de Bagnoli, l'articulation des calendriers locaux, régionaux, nationaux et européens ne s'est pas opérée de façon aussi évidente. En effet, à l'inverse du métro de Naples, le site de Bagnoli revêt un caractère local/national fort. Aussi, lors de sa fermeture en 1993, le futur du site est au cœur de vifs débats locaux et régionaux. S'il est envisagé pendant un temps de relancer l'industrie sur le site, source d'emplois, le projet de requalification est très vite abordé. Dans ce contexte, en 1994, l'*Ilva*, entreprise publique présente un plan de récupération environnementale qui sera mis en œuvre par la Société *Bagnoli SpA*, instrument de l'IRI (institut de reconstruction industrielle). Mais les travaux de bonification prennent du retard. Lorsque la Commune de Naples rachète les terrains en 2002, la dépollution du site engagée par la société *Bagnoli Spa* n'est pas achevée. *Bagnolifutura*, société de transformation urbaine mandatée par la Commune pour accomplir la requalification du site doit avant tout terminer de dépolluer le site sur ses propres fonds.

Cette situation engendre alors un retard dans la seconde partie de la reconquête : la requalification du site et plus précisément l'approbation du plan de reconquête. Le Plan urbanistique opérationnel n'est adopté par le Conseil Communal qu'en 2005.

La difficulté d'articulation dans les rapports entre acteurs institutionnels et le retard dans l'approbation du Plan de requalification engendrent ainsi une perte des fonds structurels de la programmation 2000-06. En effet, sans Plan opérationnel adopté, la Commission bloque les aides.

Dans le cadre de la programmation 2007-13, l'adoption de son plan en 2005 permet au site de Bagnoli d'appartenir aux grands projets portés dans le cadre du Programme opérationnel mais cette fois dans un contexte local beaucoup plus difficile, celui de la « chute » de Naples et du basculement de la Région à droite aux dernières élections régionales. Ce contexte joue en défaveur de la requalification du site, désormais présenté par certains élus locaux et européens comme un gouffre financier et dont les résultats ne sortent pas de terre !

Notre analyse montre ici que le processus d'eupéanisation dépend donc aussi étroitement des « agendas » locaux et régionaux, ce qui nous renvoie une nouvelle fois ici au temps.

• **L' « EUROPÉANISATION » ET LA « RUPTURE » À TRAVERS LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

L'analyse de la territorialisation des politiques publiques menée depuis les années 1950 à nos jours caractérise ouvertement à la fois le processus d'eupéanisation mais aussi la rupture. On peut ici se placer à deux niveaux : macro régional et infrarégional. Le premier découpage concerne le zonage d'intervention des politiques nationales et communautaires au niveau donc des macro-régions. Le second va concerner les actions spécifiques au territoire régional campanien qui impliquent des découpages plus fins et plus ciblés.

Du « Mezzogiorno officiel » au Fonds pour les aires sous-utilisées (FAS) en passant par l'objectif 1 de la politique de cohésion :

Les découpages opérés dans le cadre des politiques nationales, régionales ou européennes du territoire campanien depuis les années 1950 à nos jours mettent en lumière la recherche d'un territoire pertinent par les pouvoirs publics. Cette recherche s'est caractérisée par plusieurs découpages au cours du temps. Mais ces transformations sont aussi ponctuées par des « boucles de rétroaction » opérées entre les politiques nationales, régionales et communautaires (*Fig.3.6, p.222*). Retraçons brièvement ce mécanisme pour le saisir :

Le premier zonage d'intervention en région Campanie est institué en 1950 dans le cadre de la politique méridionale : le « Mezzogiorno officiel ». Ce dernier demeure jusqu'en 1993.

En 1964, ce zonage est repris par la Communauté européenne pour le découpage de ses régions défavorisées dans lesquelles les entreprises bénéficient d'aides financières accordées par les États membres. Partout en Europe, le découpage établi par la Communauté européenne reprend alors des politiques nationales déjà en place.

Le troisième cycle est marqué par la fin de la politique méridionale et la réforme de la politique de cohésion en 1988 qui présente un découpage nouveau du territoire basé sur l'indice 75 du PIB par habitant. En 1993, quand la politique méridionale est supprimée, les autorités italiennes décident désormais de s'appuyer sur le zonage européen. Les régions dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne communautaire sont ainsi classées en objectif 1 et celles au-dessus de l'indice en objectif 2.

En 2002, on assiste à un nouveau retournement. En effet, le gouvernement italien institue le Fonds pour les aires sous-utilisées (FAS). Ce fonds est basé sur un découpage du territoire différent de celui proposé par la politique de cohésion. Le découpage tient compte désormais de l'ensemble du Sud italien, soit les régions de « convergence » mais aussi les régions sorties de

l'objectif 1 de la politique de cohésion pour 2007-13 (Abruzzes, Sardaigne, Molise). Ce dernier découpage nous renvoie alors au découpage du vieux « Mezzogiorno officiel ». Toutefois, en pratique, le FAS s'inscrit dans une politique plus large : la « politique régionale unitaire » qui vise à articuler les politiques nationales, régionales et européennes.

Cet enchaînement de cycles concernant la territorialisation des politiques d'aménagement confirme notre hypothèse d'un processus d'eupéanisation qui s'est opéré à double sens. Si dans un premier temps, l'Europe se « nourrit » du découpage national, dans un second temps, le découpage européen proposé avec la réforme des fonds structurels en 1988 sert de relai et se substitue à la politique méridionale. Enfin, si le zonage européen pour la période 2007-13 est encore fonctionnel, les autorités italiennes reviennent à travers le FAS à un zonage historique, celui de l'intervention extraordinaire. Ce retour à ce découpage soulève plusieurs interrogations. Marque-t-il une rupture ou s'inscrit-il dans la continuité d'anciennes politiques ? Nous pouvons ici rappeler le projet de Silvio Berlusconi, qui en 2009, envisageait une nouvelle politique d'intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno !

On peut aussi s'interroger sur la finalité de ce zonage national. En effet, prépare-t-il une renationalisation de la politique de cohésion ? Ou cherche-t-il à réaffirmer les difficultés rencontrées par l'ensemble des régions du Sud italien ?

Des Aires de développement industriel aux Projets intégrés territoriaux en passant par les « Projets spéciaux » :

À l'échelle régionale, les politiques nationales et communautaires se caractérisent aussi par un processus de territorialisation qui au fil du temps va s'intensifier.

La territorialisation des politiques publiques en région Campanie connaît en effet une rupture au début des années 2000 avec la mise en œuvre des Projets intégrés territoriaux (PIT) soutenus par les fonds structurels européens. Ces projets représentent une forme de « jusqu'aboutisme » de la territorialisation. En effet, les PIT couvrent plus de 97% du territoire campanien. Ils se divisent en 51 grands projets et plus de 2000 initiatives (*Fig.3.10, p.257*). Cette territorialisation est ensuite reprise dans le Plan Territorial Régional adopté en 2007 qui propose en son sein de multiples découpages du territoire parmi lesquels les « systèmes territoriaux de développement » qui reprennent le découpage des Projets intégrés territoriaux et les subdivisent en sous-systèmes.

Nous sommes ici bien loin de la territorialisation des politiques des années 1950 qui ne couvre pas l'ensemble du territoire :

D'une part, en 1957, les autorités italiennes instaurent dans le cadre de l'intervention extraordinaire du Mezzogiorno, les aires de développement industriel (ASI). Ces aires visent à vivifier économiquement des provinces entières. Mais elles ne concernent que très peu de territoires et non pas fait l'objet d'une réelle planification ;

D'autre part, en 1971, toujours dans le cadre de la politique méridionale, la Caisse du Midi propose les « Projets spéciaux ». Ceux-ci ont un caractère intégré dans leur mise en œuvre. Mais, l'essentiel des fonds est destiné à l'aire métropolitaine de Naples, dans le cadre du Projet spécial de dépollution du golfe de Naples.

Cette territorialisation poussée à son maximum à travers les Projets intégrés territoriaux de 2002 et repris en 2007 par le Plan Territorial Régional campanien reste toutefois à nuancer. En effet, comme nous l'avons vu, la programmation 2007-13 accorde encore 65% de ses fonds à l'aire métropolitaine de Naples et redéfinit les Projets intégrés territoriaux qui n'ont pas rencontrés le succès espéré en raison de leur trop grand nombre et des difficultés de réalisation. Mais il émerge de cette nouvelle programmation une autre territorialisation sous-jacente dans le Programme opérationnel 2000-06 : l'urbain.

L'« urbain » : nouveau créneau des politiques d'aménagement du territoire ?

Sous-jacent pendant très longtemps, la thématique de l'« urbain » s'inscrit au fil des programmations de la politique de cohésion européenne dans un contexte ascensionnel³³⁶. Pour l'Europe, la Ville et plus largement les aires métropolitaines deviennent « les moteurs du développement économique européen. Elles sont aussi en première ligne pour contrer les obstacles à la croissance et à l'emploi » (CE, 2008, p.5).

Pourtant absente du Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territorial, la thématique « urbaine » prend une place considérable dans les politiques liées à l'aménagement du territoire.

En région Campanie, quand le Programme opérationnel 2000-06 consacrait à la « Ville », 8% des montants du FEDER soit plus de 220 millions d'euros, le Programme opérationnel 2007-13, lui, en consacre 22% sur un montant global de 3,4 milliards, soit plus de 700 millions d'euros. À quoi correspond cet axe « développement urbain et qualité de la vie dans le Programme opérationnel campanien 2007-13 ? Comme nous l'avons évoqué précédemment, cet axe s'attache à soutenir la régénération urbaine et la qualité de la vie » au sein des systèmes

³³⁶ UE, novembre 2008, *Renforcer la dimension urbaine*, 68p ; 2007, *Charte de Leipzig sur la ville européenne durable*, 9p ; 2010, *Guide sur la dimension urbaine des politiques de l'Union européenne*, 33p ; 1997, *La question urbaine : Orientations pour un débat européen*, 36p ; etc.

urbains. Dans le cadre de cet axe, deux grands projets sont prévus : le premier qui nous est familier : la réalisation des interventions du Plan urbanistique opérationnel pour l'aire de l'ex-*Italsider* de Bagnoli et le second projet concerne la rénovation et la réutilisation de l'Auberge des Pauvres de Naples³³⁷.

La thématique « urbaine » soulève en somme un débat sur les futures orientations de la politique de cohésion européenne en région Campanie et plus largement dans l'ensemble des régions européennes. Mais elle pose aussi la question de son contenu. Si dans les régions de « convergence » comme notre cas d'étude, cette montée en puissance de la thématique urbaine est sensible et n'est pas gênée par les processus de Lisbonne et Göteborg, dans le cadre des régions de « compétitivité », la régénération urbaine d'un ancien site industriel peut-elle aujourd'hui être soutenue par les fonds communautaires, en particulier le FEDER ? En effet, notre analyse montre qu'en Seine-Saint-Denis par exemple, pour la période 2007-13, il reste compliqué à présent de soutenir des actions de type matériel, comme des routes, des voies de chemin de fer, des actions qui, comme on le voit à travers les grands projets, sont soutenues aisément par les fonds européens en région Campanie. Comme nous le savons, ce retournement est étroitement lié à la réalisation des stratégies de Lisbonne et Göteborg, mais celle-ci pose une fois encore des questions d'interprétations, déterminées en partie dans la catégorisation des dépenses présentes dans le règlement des fonds structurels applicable pour la programmation 2007-13.

• LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : UNE EUROPÉANISATION RÉUSSIE ?

En matière de gouvernance territoriale, l'objectif était d'interroger la place actuelle de la Région dans la mise en œuvre de la politique de cohésion. Comme pour la territorialisation des politiques d'aménagement du territoire, notre approche s'est inscrite dans un cadre diachronique. En effet, comprendre la place de la Région dans le processus décisionnel a nécessité encore une fois d'étendre notre arc temporel dès années 1950 à la période de programmation 2007-13. Quels sont les résultats issus de notre analyse ?

La Région au cœur d'une constellation d'acteurs institutionnels :

La réforme des fonds structurels de 1988, amorcée par les Programmes intégrés méditerranéens (PIM) dont la Région Campanie bénéficie, et la relance du processus de régionalisation sur fond de crise de légitimité de l'État (opération Mains propres) ont engendré, comme on le sait, la montée en puissance de la Région dans le processus décisionnel. Cela signifie qu'au début des

³³⁷ L'Auberge des Pauvres dont la façade est la plus longue d'Europe s'étend sur 380 mètres de long.

années 1990 et plus encore au fil des programmations communautaires, la Région Campanie, dont les pouvoirs se sont accrus, s'est retrouvée au centre d'une constellation d'acteurs institutionnels. Dans ce contexte, deux points majeurs peuvent être soulignés :

D'une part, les relations qu'entretient la Région avec les autres acteurs institutionnels (État, collectivités locales et régionales, Europe) oscillent entre partenariat et concurrence, parfois les deux en même temps.

D'autre part, ces rapports mettent en lumière une multitude de systèmes d'acteurs qu'il est impossible de cartographier. Par exemple, si la Région se trouve partenaire direct de la Commune de Naples dans le projet de système de métro à partir des années 2000, au milieu des années 1990 l'opposition politique entre les deux entités a été source de conflits et d'absence de partenariat. Le Projet Urban réalisé dans le quartier de Pianura montre ainsi un système Europe/État/Commune dans lequel la Région est resté en arrière plan ;

Une administration régionale restructurée autour de la politique de cohésion : un système complexe :

Un autre élément majeur qui ressort de la montée en puissance de la Région est la nécessité de la restructuration de son organisation administrative au début des années 1990 pour faire face à ses nouvelles compétences. On peut ainsi observer qu'elle restructure en particulier son administration autour de la politique de cohésion européenne réformée qui impose désormais des règles strictes d'utilisation des fonds structurels. Cette restructuration se caractérise notamment par l'augmentation du personnel chargé de gérer et mettre en œuvre le Programme opérationnel. Pour la période 2000-06, on estime à environ une centaine de personne, le personnel missionné. Bien entendu, ce chiffre est dérisoire si on le compare aux 7000 fonctionnaires qu'emploie la Région Campanie au-delà, on peut observer la complexité qu'implique la mise en œuvre de la politique de cohésion. On peut ici parler de développement tentaculaire de la politique de cohésion dans les services administratifs régionaux. Cela illustre aussi un fait plus général, présent dans l'ensemble des régions européennes et traduit un processus d'européanisation à double sens avec d'un côté une Europe qui impose des procédures, des mécanismes de fonctionnement pour l'utilisation de ses fonds et de l'autre côté, une administration régionale qui adapte sa structure pour accueillir et rendre plus efficace l'absorption des fonds communautaires.

L'échec de la gouvernance territoriale promue par l'Europe : les Projets intégrés territoriaux (PIT) :

L'une des priorités de la Commission européenne comme des autorités italiennes est de moderniser et de rendre plus efficace l'administration publique. Si l'on observe une

restructuration profonde de cette dernière à l'exemple de la Région Campanie, est-elle néanmoins aussi efficace ? En effet, la mise en œuvre des Projets intégrés territoriaux présente les limites de cette nouvelle organisation, qui se veut plus intégrée et partenariale entre les différents échelons administratifs du local à l'Europe. La mise en œuvre des Projets intégrés montre des difficultés de partenariat, des personnels inexpérimentés et très souvent des procédures complexes qui n'ont pas permis des taux d'absorption des fonds communautaires satisfaisants.

Or, si pour la période 2007-13, les Projets intégrés n'ont pas été reconduit à l'identique, la philosophie de l'instrument est poursuivie. Cette philosophie rejoint d'ailleurs un autre débat très actuel, celui de la « cohésion territoriale », notion qui traduit expressément la volonté européenne d'un partenariat intégré vertical (Europe/État/Région) et horizontal (Partenaires économiques et sociaux, etc.)

• L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN CAMPANIE ET LA « COHÉSION TERRITORIALE »

Enfin, plus généralement l'articulation entre la politique de cohésion et l'aménagement du territoire en région Campanie nous renvoie au débat actuel sur la notion de « cohésion territoriale »³³⁸.

Selon Danuta Hübner, l'ex-commissaire à la politique de cohésion, « considérer la cohésion sous un angle territorial permet de mettre l'accent sur des thèmes tels que le développement durable et l'accès aux services et de souligner le fait que de nombreuses questions ne se limitent pas aux frontières administratives et peuvent nécessiter une réponse coordonnée de plusieurs régions ou pays, tandis que d'autres doivent être abordées à un niveau local ou de voisinage » (Hübner, Inforegio, 2009). Cette approche nous renvoie à une autre définition proposée cette fois-ci par Patrick Salez, administrateur principal à la Commission Européenne en charge, depuis 2001, des questions de cohésion territoriale, qui définit la cohésion territoriale comme la « volonté d'assurer un développement équilibré, solidaire et durable des territoires et de valoriser leurs potentiels spécifiques, en organisant, à travers une approche partenariale et intégrée, la coopération entre territoires à toutes les échelles et la coordination des politiques s'appliquant à ces territoires » (Salez, 2010, p.34).

Mais cette promotion de la « cohésion territoriale » par l'Union européenne et les définitions qui s'en dégagent nous suggèrent de formuler deux constats :

³³⁸ Ce concept apparaît à la fin des années 1990 (Doucet, 2007), et prend une dimension fondamentale de la politique souhaitée par l'Europe avec son introduction dans le Traité de Lisbonne en 2007 et l'adoption en 2008 du Livre vert sur la cohésion territoriale : *faire de la diversité un atout territoriale* (UE, 2008).

D'une part, autour du caractère récent de la notion de « cohésion territoriale » ;

D'autre part, autour des politiques menées actuellement en région Campanie ainsi que dans les autres régions européennes articulées autour des stratégies de Lisbonne et Göteborg.

Premièrement, la recherche de la « cohésion territoriale » qui est présentée par la Commission européenne comme un objectif majeur à partir des années 2000, n'est pas aussi récente. En effet, si l'on reprend les définitions de la « cohésion territoriale » proposées par Danuta Hübner et Patrick Salez, nous constatons que les éléments qui la constituent : un développement durable et équilibré des territoires, la valorisation des territoires et de leurs potentiels spécifiques, une approche partenariale et intégrée, renvoient à des composantes déjà présentes dans les premières politiques communautaires à la fin des années 1970 et plus encore à certaines politiques nationales italiennes proposées à la fin des années 1960, en particulier le *Projet 80*.

En effet, notre analyse montre que depuis la fin des années 1970, notamment avec la première Opération Intégrée du territoire, les politiques communautaires, nationales et régionales ont cherché à mettre en place sur leur territoire des actions intégrées. Rappelons que l'approche intégrée repose sur l'idée que « l'impact des diverses mesures sera plus important si leur effet est combiné que si elles sont mises en œuvre séparément, une meilleure interaction pouvant résulter de l'agencement mieux ordonné de plusieurs financements, ainsi que d'une gestion mieux coordonnée des divers projets d'investissements » (CE, Rapport n°2/88). En somme, cette définition proposée en 1988 n'est pas si loin de celles proposées plus récemment autour de la notion de « cohésion territoriale » !

En outre, les définitions proposées de la « cohésion territoriale » ne sont pas sans rappeler, dans le cadre de notre analyse, deux politiques nationale et régionale antérieures aux premières politiques communautaires :

D'une part, le *Projet 80*, projet de réflexion et de programmation proposé en 1969 par le Ministère du Bilan et de la Programmation Économique. Comme nous l'avons vu, ce projet rejoint un autre document stratégique phare promu par la Communauté européenne, le Schéma de développement de l'espace communautaire (1999). Le SDEC, comme le *Projet 80* à son époque, visent tout deux : le développement d'un système urbain équilibré et polycentrique, l'accès équivalent aux infrastructures et au savoir et la gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel.

D'autre part, les « options Cascetta » (Propositions d'orientations politico-opérationnelles pour la programmation économique et territoriale de la région), adoptées en 1974, qui sont le premier document politique et programmatique régional, issues de l'accord de la *Giunta* de centre gauche depuis la constitution du premier gouvernement régional campanien (1971). Les

objectifs des « options Cascetta » sont en partie le rééquilibrage entre les territoires internes et la face côtière à travers une approche intégrée du territoire qui s'articule notamment autour des transports, de la sauvegarde et de la valorisation des paysages par le biais du développement de politiques touristiques.

On retrouve en somme dans l'ensemble de ces politiques les ingrédients actuels qui composent la notion de « cohésion territoriale ». On peut donc ici s'interroger sur la place qu'occupe aujourd'hui cette notion dans le discours européen et les objectifs à atteindre. En effet, on peut se demander si l'introduction du terme dans le Traité de Lisbonne en 2007 ne vise pas à légitimer une politique européenne « d'aménagement du territoire » qui s'assumerait comme telle au sens français du terme ?

Le second constat autour de la notion de « cohésion territoriale » soulève, dans le cadre de notre analyse, un problème d'interprétation. Il concerne notamment l'articulation entre la politique de cohésion européenne 2007-13, axée essentiellement autour des stratégies de Lisbonne et Göteborg, et les ambitions portées dans le cadre de la « cohésion territoriale ».

Tout d'abord, si la politique de cohésion européenne vise à réduire les inégalités de développement entre les régions riches et les régions pauvres, l'objectif de la stratégie de Lisbonne est de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Cet objectif passe par la mise en concurrence des régions européennes entre elles, qu'elles se situent en dessous ou au dessus des 75% du PIB par habitant de la moyenne communautaire. Or, la politique de cohésion pour la période 2007-13 constitue le principal vecteur pour mettre en œuvre cette stratégie. En pratique cela se caractérise par une réorientation des fonds européens (fléchage de Lisbonne) vers des projets compétitifs et innovants. Si notre analyse démontre que les effets restent pour le moment limités en région Campanie, qui continue de financer des projets d'infrastructure (métro), pour les régions de « compétitivité » comme l'est l'Île-de-France, les conséquences en sont beaucoup plus marquées, notamment pour les territoires les plus en difficultés comme le département de Seine-Saint-Denis. 75% des fonds européens alloués doivent ainsi répondre obligatoirement au fléchage de Lisbonne et supporter des projets « innovants », « compétitifs » et moins des projets d'infrastructures telles que des routes, des voies de chemin de fer, etc.

Dans ce contexte, les ambitions liées à la stratégie de Lisbonne ne se heurtent-elles pas à celles portées par la politique de cohésion dont les fondements sont déjà présents dans le Traité de Rome de 1957 ? Mais, si nous reprenons une nouvelle fois la définition de la « cohésion territoriale » proposée par Patrick Salez, on peut supposer qu'elle constituerait un trait d'union entre la politique de cohésion 2007-13 et la réalisation des stratégies de Lisbonne et Göteborg.

Mais ceci pose alors un problème d'interprétation. En effet, comment interpréter cette notion de « cohésion territoriale » ?

On peut ainsi supposer que les « potentiels spécifiques » seraient issues de projets « compétitifs et innovants », que l'« approche partenariale et intégrée » concernerait avant tout les territoires et les partenaires publics comme privés les plus enclins à répondre aux exigences de Lisbonne et Göteborg.

En somme, si notre étude sur le lien entre la politique de cohésion européenne et l'aménagement du territoire en région Campanie retrace depuis les années 1970 la construction des politiques communautaires, elle s'inscrit aussi aujourd'hui dans un débat plus large sur le futur de la politique de cohésion d'une part et pose les jalons de la notion de « cohésion territoriale ».

ANNEXES

- Liste des entretiens
- Répartition par habitants et par population éligible aux fonds structurels pour la période 1975-2013 dans les régions italiennes.
- La méthode de répartition des fonds communautaires dans le cadre de la politique de cohésion 2007-13
- Le métropolitain régional de Naples. Détour historique
- Extrait de l'analyse SWOT du Programme opérationnel campanien 2007-13
- Liste des indicateurs structurels liés aux stratégies de Lisbonne et Göteborg
- Les Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008
- Catégories de dépenses « Lisbonne » (en grisé)
- Le projet « In Europe » de l'Île-de-France
- Repère chronologique sur le processus de décentralisation en Italie
- Les résultats des élections régionales en Campanie (1990, 1995, 2000)
- Tableau chronologique : des programmes européens et des documents urbanistiques et financiers produits en région Campanie, des chartes, lois et règlements qui influent sur les politiques d'aménagement du territoire en région Campanie.

Liste des entretiens

Région Campanie

Sur le projet de système régional du métropolitain campanien

- **DARIO GENTILE**, Responsable du Centre d'études à l'Agence régionale pour la mobilité durable en Campanie : « ACAM » (agence mandatée par la Région), entretiens les 26/04/06 et 29/01/07.
- **SERGIO NEGRO**, Assesseur aux transports et Responsable de la mesure « réseaux et nœuds de service » du Programme opérationnel 2000-06, entretien le 29/01/07.
- **BRUNELLA RALLO**, Responsable de « staff » au secteur des transports, service « transports maritimes », entretien le 29/02/07.

Sur l'élaboration, la place et la mise en œuvre du Plan Territorial Régional campanien

- **GABRIELLA CUNDARI**, Assesseur à l'aménagement du territoire en région Campanie (jusqu'en 2010), entretien le 13/02/07.
- **DOMENICO SMARAZZO**, Corédacteur du Plan Territorial Régional, entretien le 23/01/07.
- **SIMONETTA VOLPE**, Corédacteur du Plan Territorial Régional, entretien le 23/01/07.

Sur l'élaboration, la mise en œuvre, la gestion et le suivi de la politique de cohésion européenne

- **CARLO NERI**, Coordinateur de la politique régionale européenne, entretien le 25/01/07.
- **CARLA ESPOSITO**, Chargée de suivi des Projets Intégrés Territoriaux, entretien le 22/01/07.
- **MARIO LUPPACHINI**, Coordinateur des programmes opérationnels campanien pour la période 1989/1999 et responsable de la mesure 1.9 du programme opérationnel 2000-06, entretien le 01/02/07.
- **MARIA-LUISA NECCO**, Chargée de suivi la mise en œuvre du POR Campanien, et a participé à la rédaction du Plan Territorial Régional, entretien le 24/01/2007.

Commune de Naples

- **ELENA CAMERLINGO**, Responsable de la planification, programmation et mise en œuvre du système des infrastructures de transports à Naples, entretien le 8/05/06.
- **ANTONIO DISPORTO**, Corédacteur du Plan Urbanistique exécutif de Bagnoli, entretien le 23/05/06.
- **UGO MARANI**, Membre du Conseil d'administration de la société urbaine de transformation *Bagnolifutura* et président de l'Institut de recherche économique et social (IRES) à Naples, entretiens les 22/03/06 et 12/02/07.

Département de Seine-Saint-Denis

- **MARIE-THÉRÈSE SAUVAGE**, Responsable du Service des Affaires Européennes, Conseil Général de Seine-Saint-Denis, entretiens juin 2005, juin 2006.
- **MADELEINE DELAPERRIERE**, Chargée du suivi et de l'animation du FEDER au Service des Affaires Européennes, Conseil Général de Seine-Saint-Denis, Stage 2006.
- **DARIO MALEME**, Chargée du suivi et de l'animation du FSE au Service des Affaires Européennes, Conseil Général de Seine-Saint-Denis, Stage 2006.

Communauté d'Agglomération Plaine Commune

- **THOMAS JOUANLANNE**, Chargé de mission Europe, Communauté d'agglomération Plaine Commune (93), entretiens avril 2010, mars 2011.
- **CHRISTELLE PERRIN**, Chargée de mission Europe, Communauté d'agglomération Plaine Commune (93), entretiens avril 2010.

Établissement Public d'Aménagement

- **NICOLAS LÉCUYER**, Chef de projet à l'Établissement Public d'Aménagement (EPA) de Plaine de France, Master IADL, 29 mars 2010.

Quelques grands témoins de l'articulation entre politique d'aménagement du territoire et politique européenne de cohésion (instituts de recherche)

- **ANTONIO DI GENNARO**, Agronome, Société *Risorsa srl* pour la Région Campanie, entretiens les 24/03/06 et le 13/10/06.
- **ANTONIO RUSSO**, Centre de formation : « Formez », POR rural 2000-06, Entretien en mai 2006.
- **GIANI DE FALCO**, Directeur scientifique de l'Institut de recherche économique et social (IRES) à Naples, entretien le 13/02/07.

Répartition par hab. au niveau régional et par population éligible aux fonds structurels 1975-2013 dans les régions italiennes

Répartition par habitant et par population éligible du FEDER pour la période 1975-1988

	Population x1000	Population éligible au FEDER	Aide par habitant 1975-1988
Frioul-Vénétie-Julienne	1 224	-	58
Toscane	3 581	30	1141
Marche	1 421	279	45
Latium	5 056	1 137	256
Abruzzes	1 250	1 250	318
Molise	334	334	469
Campanie	5 651	5 651	541
Pouilles	4 005	4 005	116
Basilicate	619	619	1038
Calabre	2 131	2 131	303
Sicile	5 084	5 084	219
Sardaigne	1 638	1 638	307

Nb. Les données relatives aux populations sont comprises entre 1980 et 1988.

Source: CEE, *ERDF*, Fourteenth annual report (1988), p.53-57.

Répartition par habitant pour la période 1989-93 – (FEDER et FSE)

Régions	Population en 1991	Aide par habitant en écu (1989-93)
Piémont	4 302 565	30,4
Vallée d'Aoste	115 938	69
Ligurie	1 676 282	65,6
Lombardie	8 856 074	1,7
Province Autonome Bolzano-Bozen	890 360	-
Vénétie	4 391 687	26,8
Émilie-Romagne	3 909 512	18,6
Frioul-Vénétie-Julienne	1 197 666	-
Ombrie	811 831	194,6
Toscane	3 529 946	68,2
Marches	1 429 205	99,3
Latium	5 199 589	24
Abruzzes	1 249 054	208,96
Molise	330 900	531,88
Campanie	5 630 280	132,32
Pouilles	4 046 362	131,48
Basilicate	610 528	599,48

Calabre	2 070 203	244,9
Sicile	4 966 386	183,03
Sardaigne	1 670 968	373,44

Source : CE, *Rapport sur la cohésion économique et sociale*, 2001, *Regione Campania*, PO 1989-93

Répartition par habitant pour la période 1994-99 (en écu) – (FEDER et FSE)

Régions	Population en 1991	Aide par habitant en écu (1994-99)
Piémont	4 302 565	66,7
Vallée d'Aoste	115 938	86,2
Ligurie	1 676 282	78,1
Lombardie	8 856 074	7,1
Province Autonome Bolzano-Bozen	890 360	48,3
Vénétie	4 391 687	49,4
Émilie-Romagne	3 909 512	17,6
Frioul-Vénétie-Julienne	1 197 666	56,7
Ombrie	811 831	135,5
Toscane	3 529 946	73,6
Marches	1 429 205	67,1
Latium	5 199 589	40,3
Abruzzes	1 249 054	187,3
Molise	330 900	882,44
Campanie	5 630 280	273,38
Pouilles	4 046 362	302,25
Basilicate	610 528	981,12
Calabre	2 070 203	420,73
Sicile	4 966 386	313,51
Sardaigne	1 670 968	578,71

Source : *Regione Campania*, POP 1994-99 FESR, 1994.

Répartition par habitant pour la période 2000-06 (en euro)- (FEDER et FSE)

Régions	Population en 2001	Aide par habitant 2000-06
Piémont	4 352 828	226
Vallée d'Aoste	124 812	437,8
Ligurie	1 607 878	228,3
Lombardie	9 545 441	95,7
Province Autonome Trento	507 030	237,5
Province Autonome Bolzano	487 673	257,6
Vénétie	4 773 554	149,9

Émilie-Romagne	4 223 264	170,3
Frioul-Vénétie-Julienne	1 212 602	219,4
Ombrie	872 967	298,4
Toscane	3 638 211	178,7
Marches	1 536 098	169,6
Latium	5 493 308	143,8
Abruzzes	1 309 797	285,7
Molise	320 074	627,9
Campanie	5 790 187	739,2
Pouilles	4 069 869	723,9
Basilicate	591 338	1434,1
Calabre	1 998 052	1066,5
Sicile	5 016 861	853,8
Sardaigne	1 659 443	1276,5

Sources : Regione Campania, POR 2000-06, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo :
www.dps.mef.gov.it

Répartition par habitant et par population éligible pour la période 2000-06 - (FEDER et FSE)

Régions	Population en 2001	Population éligible aux Fonds structurels	Aide par habitant en euro (2000-06)
Piémont	4 352 828	3 820 984	257,5
Vallée d'Aoste	124 812	109 410	499,4
Ligurie	1 607 878	1 287 431	285,1
Lombardie	9 545 441	1 958 201	466,7
Province Autonome Trento	507 030	100 153	1202
Province Autonome Bolzano	487 673	187 587	669,8
Vénétie	4 773 554	1 881 502	365,2
Émilie-Romagne	4 223 264	585 603	1 228,4
Frioul-Vénétie-Julienne	1 212 602	607 963	437,7
Ombrie	872 967	853 240	305,3
Toscane	3 638 211	2 472 935	262,9
Marches	1 536 098	820 090	317,7
Latium	5 493 308	2 807 317	281,5
Abruzzes	1 309 797	1 303 389	287,1
Molise	320 074	-	627,9
Campanie	5 790 187	-	739,2
Pouilles	4 069 869	-	723,9
Basilicate	591 338	-	1434,1

Calabre	1 998 052	-	1066,5
Sicile	5 016 861	-	853,8
Sardaigne	1 659 443	-	1276,5

Sources : Regione Campania, POR 2000-06, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo :
www.dps.mef.gov.it

Répartition par habitant pour la période 2007-13 – (FEDER + FSE)

Régions	Population en 2001	Aide par habitant en euro 2007-13
Piémont	4 352 828	189,17
Vallée d'Aoste	124 812	420,12
Ligurie	1 607 878	196,39
Lombardie	9 545 441	57,50
Province Autonome Trento	507 030	158,74
Province Autonome Bolzano	487 673	177,92
Vénétie	4 773 554	116,68
Émilie-Romagne	4 223 264	100,41
Frioul-Vénétie-Julienne	1 212 602	160,34
Ombrie	872 967	285,19
Toscane	3 638 211	179,07
Marches	1 536 098	146,12
Latium	5 493 308	134,67
Abruzzes	1 309 797	204,21
Molise	320 074	388,77
Campanie	5 790 187	689,34
Pouilles	4 069 869	800,67
Basilicate	591 338	726,86
Calabre	1 998 052	965,63
Sicile	5 016 861	860,98
Sardaigne	1 659 443	585,97

Sources : Regione Campania, POR 2007-13, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo :
www.dps.mef.gov.it

La méthode de répartition des fonds communautaires dans le cadre de la politique de cohésion 2007-13

Lors du Conseil européen de décembre 2005, les chefs d'État ou de gouvernement ont proposé une méthode de répartition des fonds communautaires dans le cadre de la politique de cohésion 2007-13 :

Les montants alloués à chaque État membre sont la somme des dotations destinées à chacune des régions éligibles, calculées sur la base de la prospérité régionale et nationale relative et du taux de chômage selon les étapes suivantes:

- i) détermination d'un montant absolu (en euros) obtenu en multipliant la population de la région concernée par la différence entre le PIB par habitant de cette région (en SPA) et la moyenne du PIB par habitant de l'UE à 25 (en SPA);
- ii) application d'un pourcentage au montant absolu susmentionné afin de déterminer l'enveloppe financière de cette région; ce pourcentage est modulé pour refléter la prospérité relative, comparée à la moyenne de l'UE à 25, de l'État membre dans lequel la région éligible est située, c'est-à-dire:
 - 4,25 % pour les régions des États membres dont le RNB par habitant est inférieur à 82 % de la moyenne communautaire;
 - 3,36 % pour les régions des États membres dont le RNB par habitant se situe entre 82 % et 99% de la moyenne communautaire;
 - 2,67 % pour les régions des États membres dont le RNB par habitant est supérieur à 99 % de la moyenne communautaire;
- iii) au montant obtenu à l'étape ii) ci-dessus est ajouté, s'il y a lieu, le montant résultant de l'octroi d'une prime de 700 euros par personne sans emploi, appliqué au nombre de personnes sans emploi de la région concernée dépassant le nombre de celles qui seraient sans emploi si on appliquait le taux de chômage moyen de toutes les régions de convergence de l'Ue.

Le niveau du financement, déterminé en appliquant ces paramètres, comprend la partie devant être transférée vers la rubrique 2 (cf. point 63).

La Méthode d'allocation des ressources au sein des régions de « convergence »

Lors du Conseil européen de décembre 2005, la méthode d'allocation ci-dessous a été déterminée pour les régions de la convergence :

1° étape : Détermination d'un montant absolu obtenu en multipliant la population de la région concernée par la différence entre le RNB/hab. de cette région et le PIB moyen par habitant de l'Ue25.

2° étape : Le montant absolu ainsi obtenu se voit alors appliquer un pourcentage, que reflète la prospérité de l'État membre concerné par rapport à la moyenne de l'Ue25.

Ainsi, trois catégories sont déterminées :

Niveau de RNB/hab. de l'État membre par rapport à la moyenne UE25	% appliqué
< 82%	4,25
82-99%	3,36
>99%	2,67

3° étape : Une allocation de 700€ est enfin le cas échéant versée par chômeur supplémentaire par rapport à la moyenne du nombre de chômeurs dans les régions de convergence de l'Ue27.

Méthode de répartition pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi »

La part de chaque État membre concerné est la somme des parts de chacune de ses régions éligibles, déterminées selon les critères ci-après, pondérés comme indiqué: population totale (pondération de 0,5), nombre de personnes sans emploi dans les régions de niveau NUTS III dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne du groupe (pondération de 0,2), nombre d'emplois nécessaires pour atteindre un

taux d'emploi de 70 % (pondération de 0,15), nombre de travailleurs ayant un niveau d'éducation peu élevé (pondération de 0,10) et faible densité de population (pondération de 0,05). Les parts sont ensuite ajustées en fonction de la prospérité régionale relative (pour chaque région, la part totale est diminuée ou majorée de - 5 % ou de + 5 % selon que son PIB par habitant est inférieur ou supérieur à la moyenne du PIB par habitant du groupe). La part de chaque État membre n'est toutefois pas inférieure aux trois-quarts des financements combinés qu'il a obtenus en 2006 au titre des objectifs 2 et 3.

Méthode de répartition pour l'objectif « coopération territoriale »

La répartition des ressources entre les États membres bénéficiaires (y compris la contribution du FEDER au volet transfrontalier de l'instrument européen de voisinage et de partenariat et de l'instrument de préadhésion) est fixée comme suit :

- pour le volet transfrontalier, sur la base de la population des régions de niveau NUTS III situées le long des frontières terrestres et maritimes par rapport à la population totale de toutes les régions éligibles. Les ressources allouées à partir de la rubrique 4 devraient être réparties simultanément;
- pour le volet transnational, sur la base de la population totale de l'État membre par rapport à la population totale de tous les États membres concernés. La part respective des volets « coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale » est de 77 %, 19 % et 4 %.

Méthode de répartition pour le Fonds de cohésion

L'enveloppe financière théorique totale est obtenue en multipliant l'intensité moyenne de l'aide par habitant de 44,7 euros par la population éligible. L'allocation a priori de cette enveloppe financière théorique à chaque État membre éligible correspond à un pourcentage basé sur la population, la superficie et la prospérité nationale de celui-ci et obtenu comme suit:

1) calcul de la moyenne arithmétique de la part de la population et de celle de la superficie de cet État membre par rapport à la population totale et à la superficie totale de l'ensemble des États membres éligibles; si, toutefois, la part de la population totale d'un État membre dépasse sa part de la superficie totale d'un facteur 5 ou plus, ce qui correspondrait à une densité de population extrêmement élevée, seule la part de la population totale est utilisée pour cette mesure;

2) ajustement des pourcentages ainsi obtenus par un coefficient représentant un tiers du pourcentage par lequel le RNB par habitant (en standard de pouvoir d'achat) de cet État membre est supérieur ou inférieur à la moyenne du RNB par habitant de tous les États membres éligibles (moyenne égale à 100 %).

Afin de tenir compte des besoins importants des nouveaux États membres en ce qui concerne les infrastructures dans le domaine des transports et de l'environnement, la part du Fonds de cohésion sera fixée à un tiers de l'enveloppe financière totale (fonds structurels et Fonds de cohésion combinés) pour les nouveaux États membres en moyenne sur la période. Pour ce qui est des autres États membres, l'enveloppe financière découle directement de la méthode de répartition décrite au point 32.

L'éligibilité des États membres à un financement par le Fonds de cohésion sera revue en 2010, sur la base des données relatives à l'Ue à 25.

Source : Conseil de l'Union européenne, 19 décembre 2005, objet : perspective financière 2007-13 (Annexes)

Le métropolitain régional de Naples. Détour historique

	Entreprise gestionnaire	Inauguration de la Ligne	Longueur de la Ligne (en Km)	Nombre de stations	Nombre moyen de passagers quotidien (2010)
Ligne 1	Metronapoli	1993	13,5	14	110 000
Ligne 2	Trenitalia	1925	16	11	90 000
Ligne 3	Circumvesuviana	2004	12,3	12	-
Ligne 4	Circumvesuviana	1891	8,3	9	-
Ligne 5	SepSA	1962	9,1	6	-
Ligne 6	Metronapoli	2007	2,3	4	7 600/heure
Funiculaire central	Metronapoli	1928	1 270 m	4	28 000
Funiculaire de Mergellina	Metronapoli	1931	570 m	5	3 500
Funiculaire de Chiaia	Metronapoli	1889	536m	4	15 000
Funiculaire de Montesanto	Metronapoli	1891	825m	3	12 500
Cumana	SepSA	1889	20	18	-
Circumflegrea	SepSA		27	16	-

Source : Regione Campania, ACAM.

Extrait de l'analyse SWOT du Programme opérationnel campanien 2007-13

Nous avons choisi ici d'extraire une partie de l'analyse SWOT (Forces/Faiblesses/Opportunités/Menaces) du Programme opérationnel campanien 2007-13, consacrée à l'**attractivité du territoire**. Sous cette forme, le PO identifie sept rubriques : Régionale, Attractivité du territoire, Système productif, Système urbain, Accessibilité et transports et Coopération. Sans entrer dans le détail, la rubrique « attractivité du territoire » identifie ici les atouts (ressources naturelles, important patrimoine ...) et les contraintes du territoire (pressions environnementales, forte production de déchets, ...).

Analisi SWOT Attrattività del territorio			
Punti di Forza	<p>Presenza di risorse naturali di grande valore paesaggistico e naturalistico concentrate nelle aree parco</p>	<p>Forte pressione delle emergenze su tutte le componenti ambientali e scarsa efficacia delle politiche pubbliche fin qui operate per affrontarle</p> <p>Radicata presenza di fenomeni di abusivismo, paesaggio e territorio deturpato da insediamenti disordinati (<i>sprawl</i> urbano), sottrazione di grandi porzioni di territorio per altri usi, forte artificializzazione e impermeabilizzazione del suolo</p> <p>Scarsa diffusione di una cultura per l'utilizzo ambientalmente sostenibile delle risorse da parte dei cittadini e delle imprese</p> <p>Presenza di ampie porzioni di territorio esposte a rischio idrogeologico, sismico, vulcanico e a crescenti fenomeni di inquinamento industriale e di origine antropica</p> <p>Elevata produzione di rifiuti e bassa percentuale di raccolta differenziata e conseguente inadeguato recupero</p> <p>Scarsa dotazione di infrastrutture ambientali</p> <p>Incompletezza della filiera della gestione integrata dei rifiuti</p> <p>Emergenze ambientali legate all'inquinamento delle acque</p> <p>Presenza di numerose siti inquinati</p> <p>Ciclo integrato delle acque poco efficiente</p> <p>Pericolosità dei territori esposti a rischi naturali, elevato grado di impermeabilizzazione del suolo, scarsa salvaguardia della biodiversità</p> <p>Politiche pubbliche riguardanti emergenze ambientali poco efficaci, radicata presenza di fenomeni di abusivismo, crescita disordinata degli insediamenti esistenti</p> <p>Basso grado di interconnessione nella rete ecologica della Regione</p> <p>Mancata valorizzazione delle risorse naturali per la creazione di opportunità di lavoro</p>	Punti di Debolezza
	<p>Potenzialità nello sfruttamento di fonti di energia rinnovabile (solare e eolica)</p>	<p>Deficit del bilancio energetico regionale</p> <p>Inefficienza delle reti di distribuzione ed erogazione finale dell'energia</p> <p>Deficit di produzione ed erogazione di energia pulita</p> <p>Elevata dipendenza energetica da fonti tradizionali di produzione</p>	
	<p>Disponibilità di uno straordinario patrimonio di risorse culturali di grande valore storico</p> <p>Forte grado di <i>appeal</i> sulla componente turistica straniera</p> <p>Elevata capacità attrattiva del turismo culturale</p>	<p>Domanda turistica fortemente concentrata sia spazialmente che temporalmente</p> <p>Bassa valorizzazione delle risorse e dei siti culturali</p> <p>Bassa promozione del sistema della cultura</p> <p>Offerta con gap di qualità e di capacità ricettiva (per territorio, per segmento e categoria)</p>	
		<p>Diffusione di microcriminalità e illegalità che scoraggiano i flussi turistici</p> <p>Mancanza di un'offerta turistica di qualità uniformemente distribuita</p> <p>Domanda turistica fortemente concentrata sia spazialmente che temporalmente</p> <p>Scarsa capacità attrattiva del turismo naturalistico causata, anche, da un'offerta non sufficientemente supportata da un sistema di mobilità ecosostenibile)</p> <p>Scarsa qualità ambientale, paesaggistica e/o urbana dei contesti</p>	

Source : PO FEDER Campania 2007-13.

Liste des indicateurs structurels liée aux stratégies de Lisbonne et Göteborg

THÈMES	INDICATEURS STRUCTURELS
CONTEXTE ÉCONOMIQUE GÉNÉRALE	1- PIB/habitant 2- Productivité de la main d'œuvre 3- Croissance de l'emploi 4- Taux d'inflation 5- Croissance du coût unitaire de la main d'œuvre 6- Solde du compte des administrations publiques 7- Dette publique
EMPLOI	8- Taux d'emploi total, et taux d'emploi des travailleurs âgés 9- Age effectif moyen de départ à la retraite 10- Ecart de rémunération entre hommes et femmes 11- Taux de prélèvement sur les bas salaires 12- Formation permanente 13- Accidents du travail (qualité de l'emploi) 14- Taux de chômage
INNOVATION ET RECHERCHE	15- Dépenses en ressources humaines (dépenses publiques d'éducation) 16- Dépenses en recherche et développement 17- Niveau d'accès à internet 18- Diplômes en sciences et technologies 19- Demandes de brevets 20- Capital-risque 21- Dépenses consacrées aux technologies de l'information et de la communication
RÉFORME ÉCONOMIQUE	22- Niveaux des prix et convergence des prix par rapport aux Etat-membres de l'UE 23- Prix dans les industries de Réseau 24- Part de marché de l'opérateur historique (énergie, télécommunications) 25- Marchés publics 26- Aides d'état (sectorielle et ad-hoc) 27- Intégration du marché (convergence des taux d'intérêt) 28- Investissement dans les entreprises
COHÉSION SOCIALE	29- Inégalité de répartition des revenus 30- Taux de risque de pauvreté avant et après transferts fiscaux 31- Taux de risque persistant de la pauvreté 32- Dispersion des taux d'emploi régional (variation des taux d'emploi par régions) 33- Jeunes quittant prématurément l'école 34- Taux de chômage de longue durée 35- Population dans les ménages sans emploi (ménages dont aucun des membres n'a d'emploi)
ENVIRONNEMENT	36- Emissions de gaz à effet de serre 37- Intensité énergétique de l'économie 38- Transport 39- Qualité de l'air urbain 40- Déchets municipaux 41- Part des énergies renouvelables 42- Protection des ressources naturelles

Source : Commission européenne (Printemps 2003)

Les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008

Lignes directrices macro-économiques
<p>(1) Garantir la stabilité économique pour une croissance durable.</p> <p>(2) Sauvegarder la pérennité économique et budgétaire, préalable à la création d'emplois plus nombreux.</p> <p>(3) Favoriser une affectation efficace des ressources, orientée vers la croissance et l'emploi.</p> <p>(4) Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macro-économique et à la croissance.</p> <p>(5) Renforcer la cohérence des politiques macro-économiques, structurelles et de l'emploi.</p> <p>(6) Contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'UEM.</p>
Lignes directrices micro-économiques
<p>(7) Accroître et améliorer les investissements dans la recherche et le développement, en particulier dans le secteur privé, en vue d'établir un espace européen de la connaissance.</p> <p>(8) Faciliter l'innovation sous toutes ses formes.</p> <p>(9) Faciliter la diffusion et l'usage efficace des TIC et construire une société de l'information pleinement inclusive.</p> <p>(10) Renforcer les avantages compétitifs de sa base industrielle.</p> <p>(11) Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer les synergies entre la protection de l'environnement et la croissance.</p> <p>(12) Développer et approfondir le marché intérieur.</p> <p>(13) Assurer l'ouverture et la compétitivité des marchés à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe, récolter les fruits de la globalisation.</p> <p>(14) Rendre l'environnement des entreprises plus compétitif et encourager l'initiative privée grâce à l'amélioration de la réglementation.</p> <p>(15) Encourager une culture plus entrepreneuriale et créer un environnement plus favorable aux PME.</p> <p>(16) Étendre, améliorer et relier les infrastructures européennes et achever les projets transfrontaliers prioritaires.</p>
Lignes directrices pour l'emploi
<p>(17) Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale.</p> <p>(18) Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail.</p> <p>(19) Créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, augmenter l'attractivité du travail, rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris pour les personnes défavorisées et les inactifs.</p> <p>(20) Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail.</p> <p>(21) Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux.</p> <p>(22) Assurer une évolution des coûts du travail et des mécanismes de fixation des salaires favorable à l'emploi.</p> <p>(23) Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain.</p> <p>(24) Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.</p>

Source : http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_fr.pdf

Catégories de dépenses « Lisbonne » (en grisé) applicables dans la politique de cohésion

CODE	THÈMES PRIORITAIRES
Recherche et développement technologique (RDT), innovation et esprit d'entreprise	
1	Activités de RDT dans les centres de recherche
2	Infrastructures de RDT (y compris équipement, instrumentation et réseaux informatiques de grande vitesse entre les centres de recherche) et centres de compétence technologique spécifique
3	Transfert de technologies et amélioration des réseaux de coopération entre les PME, ces dernières et d'autres entreprises, les universités, les établissements d'enseignement post-secondaire de tout type, les autorités régionales, les centres de recherche et les pôles scientifiques et technologiques (parcs scientifiques et technologiques, technopôles, etc.)
4	Aide à la RDT, notamment dans les PME (y compris accès aux services de RDT dans les centres de recherche)
5	Services d'appui avancé aux entreprises et groupes d'entreprises
6	Aide aux PME pour la promotion de produits et de schémas de production respectant l'environnement (introduction de systèmes de gestion environnementale efficace, adoption et utilisation de technologies de prévention de la pollution, intégration de technologies propres dans les entreprises)
7	Investissements dans des entreprises directement liées à la recherche et à l'innovation (technologies innovantes, création d'entreprises par les universités, entreprises et centres de RDT existants, etc.)
8	Autres investissements dans les entreprises
9	Autres actions visant à stimuler la recherche, l'innovation et l'esprit d'entreprise dans les PME
Société de l'information	
10	Infrastructures téléphoniques (y compris réseaux à large bande)
11	Technologies de l'information et de la communication (accès, sécurité, interopérabilité, prévention des risques, recherche, innovation, contenu numérique, etc.)
12	Technologies de l'information et de la communication (TEN-TIC)
13	Services et applications pour le citoyen (santé en ligne, administration en ligne, apprentissage en ligne, participation de tous à la société de l'information, etc.)
14	Services et applications pour les PME (commerce électronique, éducation et formation, mise en réseau, etc.)
15	Autres actions visant à améliorer l'accès aux TIC et leur utilisation efficace par les PME
Transports	
16	Rail
17	Rail (RTE-T)
18	Actifs ferroviaires mobiles
19	Actifs ferroviaires mobiles (RTE-T)
20	Autoroutes
21	Autoroutes (RTE-T)
22	Routes nationales
23	Routes régionales/locales
24	Pistes cyclables
25	Transports urbains
26	Transports multi-modaux
27	Transports multi-modaux (RTE-T)
28	Systèmes de transport intelligents
29	Aéroports
30	Ports
31	Voies navigables intérieures (régionales et locales)
32	Voies navigables intérieures (RTE-T)
Énergie	
33	Électricité
34	Électricité (TEN-E)
35	Gaz naturel
36	Gaz naturel (TEN-E)
37	Produits pétroliers
38	Produits pétroliers (TEN-E)
39	Énergies renouvelables: énergie éolienne
40	Énergies renouvelables: énergie solaire

41	Énergies renouvelables: énergie de biomasse
42	Énergies renouvelables: énergie hydroélectrique, géothermique et autre (photovoltaïque)
43	Efficacité énergétique, cogénération, maîtrise de l'énergie
Environnement et prévention des risques	
44	Gestion des déchets ménagers et industriels
45	Eau potable (gestion et distribution)
46	Eaux usées (traitement)
47	Qualité de l'air
48	Prévention et contrôle intégrés de la pollution
49	Adaptation au changement climatique et atténuation de ses effets
50	Réhabilitation des sites industriels et des terrains contaminés
51	Promotion de la biodiversité et protection de la nature (y compris Natura 2000)
52	Promotion des transports publics urbains propres
53	Prévention des risques (y compris élaboration et mise en œuvre de plans et d'actions pour prévenir et gérer les risques naturels et technologiques)
54	Autres actions visant la préservation de l'environnement et la prévention des risques (littoral)
Tourisme	
55	Promotion des actifs naturels
56	Protection et valorisation du patrimoine naturel
57	Autres aides à l'amélioration des services touristiques
Culture	
58	Protection
59	Développement d'infrastructures culturelles
60	Autres aides à l'amélioration des services culturels
Réhabilitation urbaine / rurale	
61	Projets intégrés pour la réhabilitation urbaine /rurale
Augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise	
62	Développement de systèmes et de stratégies pour un apprentissage tout au long de la vie dans les entreprises; formations et services visant à renforcer l'adaptabilité au changement des salariés; encouragement de l'esprit d'entreprise et de l'innovation
63	Conception et diffusion de modes d'organisation du travail innovateurs et plus productifs
64	Développement de services spécifiques d'emploi, de formation et de soutien dans le contexte de restructurations sectorielles et d'entreprise, et développement de systèmes d'anticipation des changements économiques et des exigences futures en matière d'emploi et de compétences
Amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité	
65	Modernisation et renforcement des institutions du marché du travail
66	Mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché du travail
67	Mesures visant à encourager le vieillissement actif et le prolongement de la vie active
68	Soutien au travail indépendant et à la création d'entreprises
69	Mesures visant à accroître la participation durable des femmes à l'emploi et leur progression professionnelle afin de réduire la ségrégation fondée sur le sexe sur le marché du travail et de mieux concilier la vie professionnelle et la vie privée, notamment par un accès plus aisé aux services de la petite enfance et aux soins pour les personnes dépendantes
70	Actions spécifiques pour accroître la participation des migrants à l'emploi et renforcer ainsi leur intégration sociale
Amélioration de l'inclusion sociale des personnes défavorisées	
71	Parcours d'insertion et de retour à l'emploi pour les personnes défavorisées: lutte contre la discrimination dans l'accès au marché du travail ainsi que progression au sein de celui-ci et promotion de la diversité sur le lieu de travail
Valorisation du capital humain	
72	Élaboration, introduction et mise en œuvre de réformes dans les systèmes d'éducation et de formation afin de développer l'employabilité, d'améliorer l'utilité de l'éducation et de la formation initiales et professionnelles pour le marché du travail et d'actualiser en permanence les compétences des formateurs dans le contexte d'une économie de l'innovation et de la connaissance
73	Mesures visant à accroître la participation à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, notamment par des actions visant à réduire le décrochage scolaire et la discrimination fondée sur le sexe, et par un accès plus large à une formation initiale, professionnelle et supérieure de qualité
Investissements en infrastructures sociales	
74	Développement du potentiel humain dans les domaines de la recherche et de l'innovation, notamment par des études de troisième cycle et la formation de chercheurs, et par des activités en réseau entre les universités, les centres de recherche et les entreprises
75	Infrastructures pour l'éducation

76	Infrastructures pour la santé
77	Infrastructures pour la petite enfance
78	Infrastructures de logement
79	Autres infrastructures sociales
Mobilisation pour les réformes en matière d'emploi et d'inclusion sociale	
80	Promotion de partenariats, de pactes et d'initiatives par la mise en réseau des acteurs concernés
Renforcement de la capacité institutionnelle aux niveaux national, régional et local	
81	Mécanismes permettant d'améliorer la conception, le suivi et l'évaluation des politiques et programmes aux niveaux national, régional et local, renforcement des capacités de mise en œuvre des politiques et programmes
Réduction des surcoûts qui entravent le développement des régions ultrapériphériques	
82	Compensation des surcoûts liés au déficit d'accessibilité et à la fragmentation territoriale
83	Actions spécifiques visant à compenser les surcoûts liés à la taille du marché
84	Soutien visant à compenser les surcoûts liés aux conditions climatiques et aux difficultés du relief
Assistance technique	
85	Préparation, mise en œuvre, suivi et contrôle
86	Évaluation et études; information et communication

Source : CE Règlement des fonds structurels n°1083/2006

Le projet « In Europe » de l'Île-de-France

Dix territoires franciliens ont été sélectionnés le 8 juillet 2008 pour recevoir des fonds européens favorisant les **actions d'innovation dans les quartiers urbains franciliens en difficulté**. Ces projets s'inscrivent dans le cadre d'un appel à projets « In'Europe » (In pour innovation) lancé grâce aux fonds européens. Près de **80M€** (FEDER et FSE) **seront investis d'ici 2013** dans ces territoires pour promouvoir l'innovation technologique, l'innovation sociale, le développement économique et permettre aux zones les plus en difficulté d'accéder au dynamisme de la région capitale. Ainsi, parmi les projets retenus, seront financés à proximité des zones urbaines sensibles des infrastructures de recherche sur les nanotechnologies, des incubateurs pour entreprises innovantes, un centre de formation et de recherche sur l'Image, des centres d'information sur l'innovation dans les éco-industries au profit des professionnels et des particuliers ... **Pour être sélectionnés, ces territoires devaient à la fois regrouper des zones urbaines sensibles en très grande difficulté et des zones de développement dynamiques où se créent les entreprises.** Les projets retenus cherchent, par des actions spécifiques sur le tissu économique, la formation, l'environnement urbain et les transports, à relier les zones dynamiques aux zones en difficulté.

Dix territoires sélectionnés en Ile-de-France :

Yvelines : Seine-Aval (Mantes-en-Yvelines, les Mureaux, Ecquevilly, Chanteloup-les-Vignes)

Seine-Saint-Denis : Plaine Commune, Clichy-sous-Bois-Montfermeil, Bobigny-Bondy-Noisy-le-Sec-Romainville

Seine-et-Marne : Le Pays de Meaux

Essonne : Les lacs de l'Essonne (Grigny-Viry-Châtillon), Seine-Essonne

Val-de-Marne : Seine-Amont

Val-d'Oise : Argenteuil-Bezons, Val-de-France

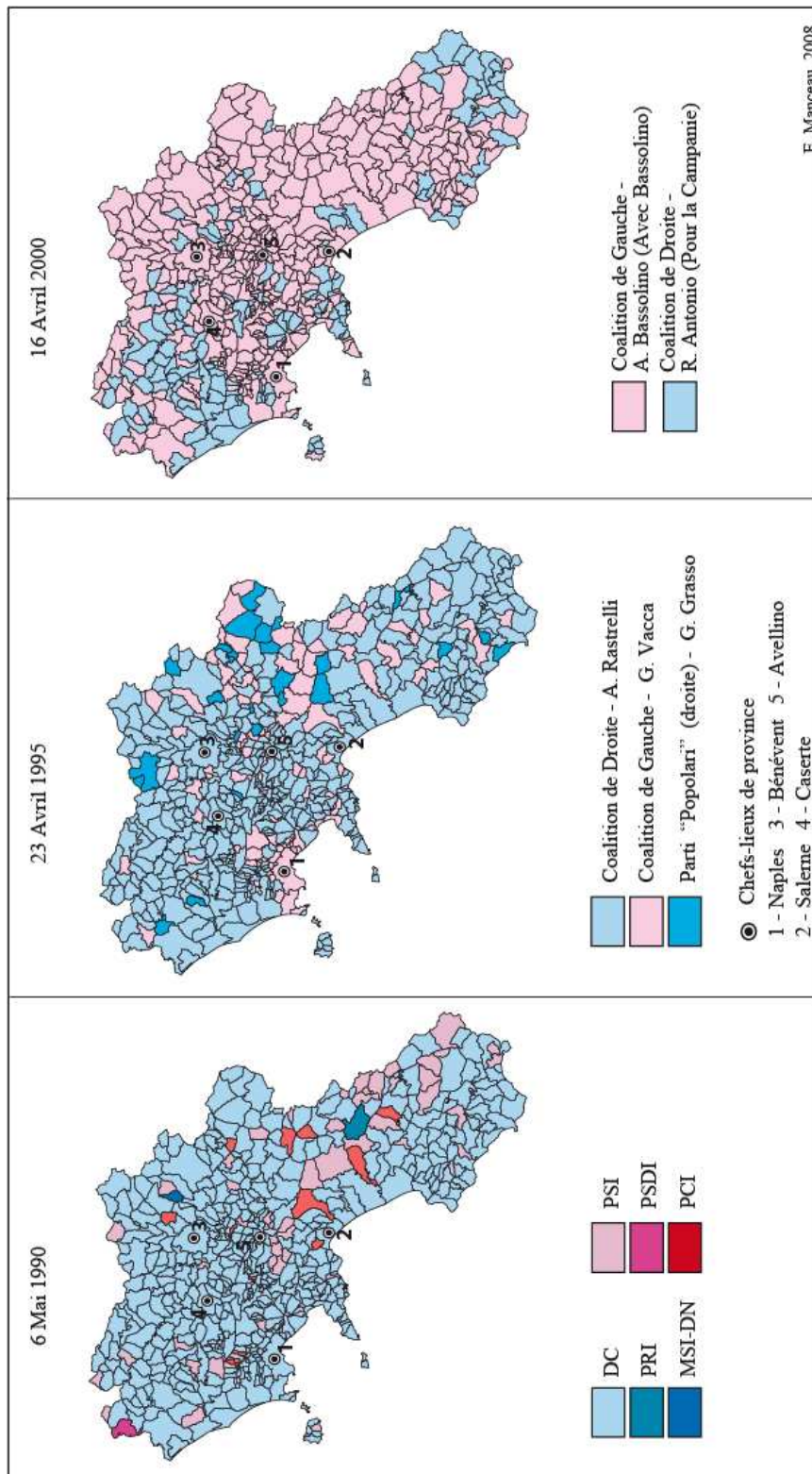
Cet appel à projets "In'Europe" s'inscrivait dans l'axe 1 "développement des projets urbains dans les zones les plus en difficulté" du Programme opérationnel "Compétitivité régionale et emploi" de l'Ile-de-France pour la période 2007-2013.

Source : Les fonds européens en Île-de-France. Les projets urbains intégrés <http://www.europeidf.fr/>

Repère chronologique sur le processus de décentralisation en Italie

1946 - 1963	Constitution de cinq régions à statut spécial
1953	Loi 62/1953: autonomie statutaire limitée des régions ordinaires
1968	La loi 108/1968 fixe le système d'élection des conseils des régions à statut ordinaire
1970	Première élection des conseils des quinze régions à statut ordinaire
1972 et 1977	Transfert des compétences administratives aux régions ordinaires et aux collectivités locales
1990	La loi 142/1990 confirme le principe d'autonomie statutaire de collectivités locales; nouvelle répartition des compétences; prévoit la création des "aires métropolitaines"; abolition du contrôle a priori des actes des collectivités locales
1993	Loi 81/1993: élection directe des maires et Présidents de province
1997	Loi 59/1997: transfert de fonctions administratives et de tâches aux régions, communes et provinces; énumération des compétences administratives de l'État
1997	Loi 127/1997: réduction des contrôles des actes des collectivités locales
1999	Loi constitutionnelle 1/1999: élection directe des Présidents de régions à statut ordinaire et autonomie statutaire des régions
2000	Décret législatif 267/2000: loi unique sur les collectivités locales
2001	Loi constitutionnelle 3/2001: réforme du titre V de la Constitution: <ul style="list-style-type: none"> • octroi aux régions de compétences législatives résiduelles, ainsi que de compétences législatives exclusives; • participation des régions aux décisions visant à la formation de la législation communautaire; • élimination des contrôles de l'État sur les actes administratifs des régions et des autorités locales
2003	Loi 131/2003 sur la mise en œuvre de la réforme du titre V de la Constitution
2009	Adoption le 24 mars 2009 du projet de loi dite « Calderoli » sur le fédéralisme fiscal

Les résultats des élections régionales en Campanie (1990, 1995, 2000)



Source : *Ministero dell'interno dipartimento per gli affari interni e territoriali*

Tableau chronologique des programmes européens et des documents urbanistiques et financiers produits en région Campanie, des chartes, lois, et règlements qui influent sur les politiques d'aménagement du territoire en région Campanie

	Commune de Naples	Provinces	Région Campanie	État	Articulation Italie-Union européenne
1950				Loi n°646 du 10 août 1950 : Institution de la Caisse pour les opérations extraordinaires en faveur du Mezzogiorno	
1956			Plan territorial de coordination de la Campanie, Comité régional pour la programmation économique		
1964	Plan des communes et du comprésorial de Naples, Giannini, Napoli				
1966			Schéma de développement économique de la Campanie 1966-1970, Comité régional pour la programmation économique, Napoli, Tipografia Napoletana	Comité des ministres pour le Mezzogiorno, Plan de coordination des interventions publiques dans le Mezzogiorno	
1969				Ministre du Bilan et de la Programmation économique <i>ero del bilancio e della programmazione economica, Projet 80</i> , Rapport préliminaire au programme économique national 1971-1975	
1970			Proposition pour le plan de développement de la Campanie (1971-1975), Comité régional pour la programmation économique		
1971			Plan comprésorial des transports en Campanie		
1972	Plan Régulateur Général				

1974			Proposition des orientations politico-opérationnel pour la programmation économique et territoriale « options Cascetta »		
1975					Création du FEDER
1979					OIN (Opération Intégrée en faveur de Naples)
1981			22 avril : Plans d'axes territoriaux (PAT) et Plan régional de développement		
1984			2 avril : Projet régional de développement 1985-1987	31 juillet : suppression de la Caisse du Midi	
1985				8 août : Loi Galasso n°431/85 pour la tutelle des zones d'intérêt environnemental	
1986				Plan Général des Transports	
1988			Programme intégré méditerranéen Campanie		Réforme des fonds structurels
1989			Plan d'axes territoriaux de la région Campanie		30 mars : propositions de l'Italie pour l'objectif 1 (plan de développement régional)
1990			1 mars : Plan régional de développement 14 décembre : Programme opérationnel pluri-fonds 1989/93 – FEDER Région Campanie	8 juin : Loi n°142, Organisation des autonomies locales	CCA 1989-1993, pour le développement et l'accroissement structurel des régions en retard de développement (Objectif 1) Italie
1992			Fin du PIM		
1993			Plan régional des transports	19 octobre : proposition de l'Italie pour l'objectif 1 31 décembre : suppression de l'Agence pour le Mezzogiorno	Février : propositions de la Commission pour la liste des régions de l'objectif 1
1994					29 juillet : adoption du Cadre Communautaire

					d'appui de l'objectif 1 Italie. PIC Urban I (1994-1999)
1995			27 décembre : Programme opérationnel pluri-fonds 1994/1999– FEDER Région Campanie		
1997	18 mars : Plan communal des transports de Naples		Pactes territoriaux (1997-2002)	17 mars : Loi n° 59/1997 (Bassanini)	
1998	29 avril : Variante pour la zone occidentale et Variante de sauvegarde				
1999					Schéma du développement de l'espace communautaire (SDEC)
2000	Plan des réseaux routiers de Naples		7 décembre : Programme opérationnel régional 2000-06 (POR) Région Campanie		Convention européenne du paysage (par le Conseil de l'Europe). Conclusions de la Présidence du 23/24 mars 2000, Lisbonne. Urban 2000-06
2001		18 décembre : Plan Territorial de Coordination de la province de Salerne		Janvier : Plan général des transports et de la logistique 8 mars : Loi constitutionnelle n° 3 de 2001, Réforme du Titre V	12 septembre : Livre Blanc sur les transports. La politique européenne des transports jusqu'en 2010 : le moment des choix Conclusions de la Présidence du 15-16 juin 2001, Göteborg.
2002	18 juillet : Plan du		5 avril : Lignes programmatique pour les		

	réseau routier primaire		investissements pour les infrastructures de transports et de la mobilité		
2003	3 juillet : Plan des 100 stations				
2004	11 juin : Plan régulateur général et Variante générale au PRG pour le centre historique, la zone occidentale, la zone orientale et la zone nord occidentale	<p>16 février : adoption du PTCP de la province de Bénévent.</p> <p>22 avril : adoption du projet préliminaire du PTCP de la province d'Avellino.</p> <p>Adoption du projet préliminaire du PTCP pour la province de Caserte.</p> <p>Province de Naples : échec de l'adoption du PTCP.</p>	<p>7 décembre : présentation des Lignes guides pour la planification territoriale régionale (PTR) aux administrations locales et aux forces sociales et économiques régionales</p> <p>15 décembre : Programme opérationnel régional 2000-06 (POR), Testo aggiornato</p> <p>22 décembre : loi régionale n°16 « Norme sur le gouvernement du territoire »</p>	Ministère de l'Économie et des Finances, 2004, Cadre Communautaire d'Appui pour les régions italiennes d'objectif 1 2000-2006 (révision à mi-parcours).	
2005	16 mai : Plan Urbanistique de Réalisation relatif au territoire de Cordoglio - Bagnoli		<p>Document stratégique régional pour la politique de cohésion 2007-13 (Campanie)</p> <p>Accord pour la réalisation des principes de la Convention européenne du Paysage en Campanie, ReCep (Réseau européen de la Convention européenne du paysage)</p> <p>13 mai : adoption de la proposition d'un plan territorial régional (PTR) pour la région Campanie</p>	<p>Département pour les Politiques de Développement et de Cohésion, Cadre Stratégique National (QSN). Document stratégique pour le Mezzogiorno, Lignes pour un nouveau programme pour le Mezzogiorno 2007-13.</p> <p>Présidence italienne du Conseil des Ministres, Plan pour l'Innovation, la croissance et l'emploi (pico) 2005-2008. Plan italien pour la réalisation de la relance des stratégies de Lisbonne et Göteborg</p>	Conclusions de la Présidence du 22/23 mars 2005, Bruxelles
2006		<p>Proposition de Plan territorial de coordination provincial de Naples</p> <p>Avril : Province de Caserte : Plan de bassin</p>	Schéma de programme de développement rural 2007/2013 (ébauche)		Coordination des Présidents des Régions du Mezzogiorno : les propositions pour un nouveau système des

		(transports)			transports des infrastructures du Mezzogiorno
2007			7 janvier : Plan Territorial Régional (PTR) 16 mars : Approbation de la proposition des Programmes opérationnels FSE et FEDER pour la réalisation de la Politique régionale de cohésion 2007-13 et du Plan de développement rural de la Campanie 2007-13 relatif au FEADER Avril : Programme opérationnel FEDER 2007-13 pour la région Campanie (Ébauche)		24/ 25 mai : Agenda territorial de l'Union Européenne 24 mai : Charte de Leipzig sur la Ville européenne Livre vert sur le transport urbain « Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine »
2008			Plan régional des déchets Schéma de programme de développement rural 2007-13.	Présidence italienne du Conseil des Ministres, Stratégie de Lisbonne pour la Croissance et l'Emploi. Programme national de réforme 2008-2010,	
2009		Province di Caserte , 2009, Proposition de Plan de coordination territoriale Province di Salerne , 2009, Proposition de Plan de coordination territoriale, Vérification de la cohérence entre les choix du PTCP et les opportunités d'offres de la nouvelle programmation 2007-13			
2010					EUROPE 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive

N.B. En raison de l'abondance des documents, seuls les plus importants sont ici représentés.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADEME**, 2009, *Naples. La planification urbaine au service des transports*, 6p.
- ALLIÈS P.**, 1995, Les régions du Sud et les programmes méditerranéens de l'Union européenne, *Pôle Sud*, vol. 3, n°1, p.141-146.
- ALLUM P.**, 1994, Il Mezzogiorno, *Milano a Roma : Guida all'Italia elettorale del 1994*, Diamanti I., Mannheimer R. (a cura di), Donzelli, Roma, p.109-116.
- ALVERGNE C., TAULELLE F.**, 2002, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, PUF, Paris, 304p.
- AMATO F.**, 2008, La periferia italiana al plurale : il caso del Napoletano, *Le città del Mezzogiorno. Politiche, dinamiche, attori*, Sommella R. (a cura di), F. Angeli, Milano, p.219-242.
- AMATO F.**, 2009, *Les différentes périphéries italiennes : le cas de Naples*, Séminaire IADL Université Paris-Diderot (D. Rivière).
- ANDRIELLO V., BELLI A., LEPORE D.**, 1991, *Il luogo e la fabbrica. L'impianto siderurgico di Bagnoli e l'espansione occidentale di Napoli*, Graphotonic, Napoli, 238p.
- ARCHIBUGI F.**, 2007, *Gli obiettivi strategici del Progetto 80 e il "Quadro territoriale di riferimento"*, Relazione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Roma, 19p.
- ARISTONE O., PONTRANDOLFI P., SCAVETTA M.**, (a cura di), 1993, *Intervento straordinario e governo del territorio*, Istituto Nazionale Urbanistica, Libria, Melfi, 194p.
- ARLOFF A., PORTNOFF L.**, 2007, La mafia italienne : persistances et résistances, *Futurible*, n°326, p.27-44.
- ASCIONE S., CORONA G.**, 2002, Activités humaines et ressources naturelles à Naples au XXème siècle : l'exemple du complexe industriel de Bagnoli, *Le Démon moderne. La pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Berhardt C., Massard-Guilbaud G. (dir.), Presses universitaires Blaise Pascal, Clermont-Ferrand, p.351-376.

- BAFOIL F., LHOMEL E.**, 2003, La préparation aux fonds structurels de l'UE. Les exemples de la Pologne et de la Roumanie, *Le courrier des Pays de l'Est*, n°1033, p.28-38.
- BAGNASCO A.**, 1977, *Tre Italie, la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna, 255p.
- BAGNASCO A., OBERTI M.**, 1997, Le trompe l'œil des régions en Italie, *Les paradoxes des régions en Europe*, Le Galès P., Lequesne C. (dir.), La découverte, Paris, p.149-163.
- BALDESCHI P.**, 2002, *Dalla razionalità all'identità. La pianificazione territoriale in Italia*, ALINEA, Firenze, 176p.
- BALME R.** (dir), 1996, *Les politiques du néo régionalisme*, Economica, Paris, 301p.
- BALME R., FAURE A., MABILEAU A.**, 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 486p.
- BASSOLINO A.**, 1996, *La Repubblica della città*, Tipografia Editoriale, Roma, 96p.
- BAUELLE G., JEAN Y., VANIER M.**, 2009, *L'Europe. Aménager les territoires*, A. Colin, Paris, 424p.

- BAUMGARTNER F., JONES B.**, 1993, *Agenda and instability in american politics*, Chicago and London, The University of Chicago press, 1993, p.40-47.
- BECATTINI G.**, 1989, Les districts industriels, *La flexibilité en Italie*, Maruani M., Reynaud E. et Romani C. (dir.), Ten-Mire, Syros, Paris, p.261-270.
- BECATTINI G.**, (a cura di), 1989, *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- BECCHI COLLIDA A.** (a cura di), 1984, *Napoli "miliardaria". Economia e lavoro dopo il terremoto*, Milano, F. Angeli, 194p.
- BECCHI COLLIDA A., CONSIGLIO P., FERRARO G., REHO M.**, 1986, *Passano gli anni e il nuovo non viene. Mezzogiorno, terremoto, industrializzazione*, F. Angeli, Milano, 265p.
- BÉGUIN F.**, 1995, *Le paysage*, Flammarion, Paris, 126p.
- BEHAR D., KORSU E., DAVEZIES L., BECKOUCHE P., POULET M., PFLIEGER G.**, 2001, Inégalité et intercommunalité en Ile-de- France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique, 2001 *PLUS*, n°57, 46p.
- BELLI A.**, 1996, Campania, *Le forme del territorio italiano*, Clementi A., Dematteis G., Palermo P. (a cura di), Laterza, Roma, p.450-467.
- BELLI A.**, 2004, Il piano territoriale regionale della Campania, *Seminario di studi : Piani territoriali regionali*. Esperienze a confronto, Firenze.
- BENCARDINO M., CRESTA A., GRECO I.**, 2007, La Campania nella dimensione europea : politiques et processus territoriaux, *Competitività in sostenibilità : la dimensione territoriale nell'attuazione dei processi di Lisbona/gothenburg nelle regioni e nelle province italiane*, Geotema, n°31-32, p.94-102.
- BENKO G., LIPIETZ A.**, 1992, *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, P.U.F, Paris, 424p.
- BENNINGTON J., GEDDES M.**, 2000, Exclusion sociale et partenariat local. La dimension européenne, *Pôle Sud*, n°12, p. 79-94.
- BENOIT G., COMEAU A.**, 2005, *Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement. Prospective 2025 pour un développement durable du Bassin méditerranéen*, Dossier de presse, 32p.
- BÉRENGUER J.**, 1986, Les programmes intégrés méditerranéens : objectifs des PIM et perspectives pour l'agriculture en Ardèche, Drôme et Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Revue de géographie de Lyon*, vol.61, N°4, p.441-459.
- BERGER F.**, 2003, Crise et reconversion dans la sidérurgie : étude comparée des bassins charbonniers de la Ruhr et du Nord Pas de Calais, *Mitteilungsblatt (Zeitschrift des Bochumer Instituts für soziale Bewegungen)*, n°29, p3.
- BERGERON R.**, 1982, Les incertitudes du processus d'industrialisation du Mezzogiorno, *L'information géographique*, vol.46, n°1, p.13-21.
- BERGERON R.**, 1988, *La Basilicate, changement social et changement spatial dans une région du Mezzogiorno*, Thèse, Lille, 527p.
- BERGERON R.**, 1997, Pôle de développement et nouveau district industriel dans la région de Tarante et Matera (Italie du Sud), *Méditerranée*, n°3-4, p.45-54.
- BERQUE A.**, 1995, *Les raisons du paysage : de la Chine antique aux environnements de synthèse*, Éditions Hazan, Paris, 192p.
- BERTHET T.**, 2007, L'État social à l'épreuve de l'action territoriale, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation*, Faure A., Négrier E. (dir.), L'Harmattan, Paris, p.43-51.
- BEVILACQUA P.**, 2005, *Breve storia dell'Italia Meridionale*, Donzelli, Roma, 236p.
- BIANCHI G.**, 1994, *Requiem for the Third Italy? Spatial systems of small firms and multiregional differentiation of the Italian development*, paper presented at the XXXIV European Regional Science Congress, Groningen.
- BIANCHI L., PROVENZANO G.**, 2010, *Ma il cielo è sempre più su ? L'emigrazione meridionale ai tempi du Termini Imerese. Proposte di riscatto per una generazione sotto sequestro*, Tazeo, 201p.

- BIONDI G., COPPOLA P.**, 1975, *Industrializzazione e Mezzogiorno : la Basilicata*, Napoli, 258p.
- BIORCIO R., DIAMANTI I.**, 1987, La scelta di voto. Appunti per una rilettura del comportamento elettorale, *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n°19, p.43-85.
- BIORCIO R., NATALE P.**, 1989, La mobilità elettorale degli anni ottanta, *Rivista italiana di Scienza politica*, n°3, p.385-440.
- BOERZEL T.**, 2003, *Shaping and Taking EU Policies: Member States Responses to Europeanisation*, Queen's Papers on Europeanisation:
<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload.38412.en.pdf>
- BODO C., PARISI G.**, 2006, *L'intégration de la planification du développement culturel dans le cadre de la planification globale*, Unesco, CC-87/WS/29, 120p.
- BOI C., CHATET-CAMAIN D.**, 1999, *Le droit de l'urbanisme en Italie*, Les Cahiers du GRIDAUH, n°4, 221p.
- BONAVERO P., DANSERO E.**, 1998, *L'Europa delle regioni e delle reti*, UTET, Torino, 413p.
- BONORA P.**, 1979, Regione, regionalismo, regionalizzazione, *Quaderni emiliani*, n°2, p.145-180.
- BONORA P.**, 1984, *Regionalità. Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, F. Angeli, Milano, 268p.
- BONORA P.**, 1984, Federalismo e regionalità ; quale Europa domani ? *Bollettino della Società Geografica Italiana*, vol.1, Serie XI, p.27-36.
- BONORA P.**, 1994, Regionalismo, federalismo e reti della comunicazione, *Metronomie*, n°1, p.43-62.
- BOUCOBZA I.**, 2003, Italie : indépendance du parquet. Le cas de l'opération *Mani Pulite*, *Mouvement*, n°29, p.36-40.
- BOURDIN A.**, 2000, *La question locale*, PUF, Paris, 254p.
- BRIQUET J.L.**, 1998, La politique clientélaire. Clientélisme et processus politique, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Briquet J.L., Sawicki F. (dir.), PUF, Paris, p.7-36.
- BRIQUET J.L.**, 2002, « Juges rouges » ou « Mains propres » ? La politisation de la question judiciaire en Italie, *Variations « Des épines dans la relation transatlantique »*, Sgard J., Jabko N., (dir.), Critique internationale, n°15, p.45-53.
- BRUNO I.**, 2008, La recherche scientifique au crible du benchmarking. Petite histoire d'une technologie de gouvernement, *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, n°55-4bis, p.28-45.
- BULMER S., LEQUESNE C.**, 2002, News perspectives on UE-Member State relationships, *Questions de recherche*, n°4, 35p.

- CABANEL J.**, 1995, *Paysage, Paysages*, Éditions de Monza, Paris, 167p.
- CACIAGLI M.**, 2003, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 248p.
- CAFIERO S., MARCIANI G.E.**, 1991, Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989), *Rivista economica del Mezzogiorno*, n°2, p.249-273.
- CAFIERO S.**, 2000, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria, 340p.
- CAPUTI P., FORTE F.**, (a cura di), 1977, Il dibattito sulle scelte territoriali in Campania e nel Mezzogiorno, *Pianificazione territoriale nelle regioni del Mezzogiorno. Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia*, F. Angeli, Milano, p.153-230.
- CAPUTI P., FORTE F.**, 2005, *L'eredità della pianificazione territoriale in Campania*, Allegato alla deliberazione 287 del 25 febbraio 2005, L.R 22 dicembre 2004, n°16 "Norme sul Governo del territorio" Proposta di piano territoriale regionale – Adozione, 11p.
- CASCETTA E., PAGLIARA F.**, 2008, Integrated railways-based policies: the regional Metro system (RMS) project of Naples and Campania, *Transport Policy*, n°15, p.81-93.

- CASCETTA E.**, (a cura di), 2005, *Lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto e della logistica come fattore di crescita economica : l'esperienza della Campania e la questione meridionale*, Regione Campania, 38p.
- CASCETTA E.**, (a cura di), 2005, *La sfida dei trasporti in Campania, mobilità integrata e sviluppo sostenibile*, Napoli, Electa napoli, 429p.
- CASCETTA E., GENTILE D.**, 2009, *Il sistema della metropolitana regionale in Campania. Un progetto di ingegneria dei trasporti tra storia, architettura e arte*, ACAM, p.55-84.
- CASILLO I.**, 2008, Immonde., *EspacesTemps.net*, Mensuelles, 27/02.
<http://espacestems.net/document4523.html>.
- CATTEDRA R., MEMOLI M.**, 2003, La réappropriation du patrimoine symbolique du centre historique de Naples, *Retours en ville*, Bidou-Zachariasen C. (dir.), Descartes et Cie, p.157-173.
- CATTEDRA R.**, 2003, Espace public et cosmopolitisme : Naples à l'épreuve d'un inédit métissage urbain, *Cahiers de la Méditerranée*, n°67, <http://cdlm.revues.org/index137.html>.
- CAUQUELIN A.**, 2002, *L'invention du paysage*, PUF, Paris, 181p.
- CELANT A.**, 1994, Eliminating the Gap. Public Policies and the development of the Italian south, *Restructuring processes in Italy*, Societa Geografica Italiana, p.11-38.
- CHALINE C., CANTAL DUPART M.**, 1993, *Le port cadre de ville*, Séminaire de l'Association internationale villes et ports, L'Harmattan, Paris, 253p.
- CHALINE C.**, 1999, *La régénération urbaine*, n°3496, PUF, Que sais-je ? Paris, 128p.
- CHALLEAT M.**, 2006, *Les fonds structurels européens*, La documentation Française, Territoires en mouvement, DIACT, Paris, 104p.
- CHAMPEYRACHE C.**, 1998, Camorra, cosa nostra, 'Ndrangheta : économie légale et question méridionale. Participation à la création de la richesse nationale ou privatisation de la richesse publique ?, *Revue de l'économie méridionale*, vol.46, n°184, p.445-458.
- CHAMPEYRACHE C.**, 2009, Mafia et économie légale : pillage et razzia, *Hérodote*, n°134, p.125-137.
- CHESHIRE P., HAY G., CARBONARO G., BEVAN N.**, 1989, *Urban problems and regional policy in the European Community*. Luxembourg, Commission of the European Communities, 329p.
- CHOAY F.**, 2003, *Espacements : l'évolution de l'espace urbain en France*, Éditeur Skira, Paris, 130p.
- CLAIRET S.**, 2001, Entre mutations politiques et mutations urbaines, les représentations du projet urbain à Naples, *Politiques urbaines à Naples et à Marseille, regards croisés*, Méditerranée, n°1-2, tome 96, p.107-110.
- COLAIZZO R.**, 1999, Crisi della grande impresa ed evoluzione del tessuto industriale, *Orizzonti economici*, Sportello unico e sviluppo, n°88, p.116-201.
- COLE A.**, 2007, La territorialisation de l'action publique au Royaume-Uni, *Revue française d'administration publique*, n°121-122, p.131-144.
- CONTE M., DE GENNARO G., PIZZOTI D.**, 1990, *L'acciaio dei caschi giallo. Lavoro, conflitto, modelli culturali : il caso italsider di Bagnoli*, F.Angeli, Milano, 632p.
- CONTI S.**, 1985, La crise et l'innovation dans le Mezzogiorno italien, *Bulletin de la Société languedocienne de géographie Montpellier*, vol.19, n°1-2, p.83-105.
- CONTI S., JULIEN P.-A.**, 1991, *Miti e realta del modello italiano*, Patron, Bologna, 276p.
- COPPOLA P., SOMMELLA R., VIGANONI L.**, 1997, Il paesaggio urbano napoletano tra immagine e mercato, *Giornata di Studi in onore di Mario Fondi*, M. Mautone (ed.), Università Federico II, Guida Editore, Napoli, p. 65-90.
- COPPOLA P.**, (a cura di), 1997, *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino, 515p.
- COPPOLA P.**, 2003, Le processus de régionalisation dans l'expérience italienne, *Territoire 2020*, n°8, p.75-79.
- COPUS A.-K.**, 2001, From core-periphery to polycentric Development: concepts of spatial and aspatial peripherality, *European Planning Studies*, vol. 9, n°4, p.539-552.

COSENZA G., 1982, Coordinamento e programmazione nel settore dei trasporti, *Conferenza cittadina su traffico e trasporti*, Napoli, 19-20 marzo 1982, p.293-300.

CREMASCHI M., (dir.), 2003, *Progetti di sviluppo del territorio. Le azioni integrate locali in Italia e in Europa*, Il Sole 24 Ore, Milano, 204p.

D'ALESSANDRO L., **SOMMELLA R.**, 2008, Città, commercio e consumo nella Campania metropolitana, *Le città del Mezzogiorno. Politiche, dinamiche, attori*, R. Sommella (a cura di), F. Angeli, Milano, p.243-262.

D'ANTONIO M., 2002, L'economia del Mezzogiorno dopo la fine dell'intervento straordinario, *La Questione Agraria*, n°2, p.1-23.

D'AMATO C., 1982, Relazione introduttive, *Conferenza cittadina su traffico e trasporti*, Napoli, 19-20 marzo 1982, p.29-50.

D'ERME M., 1984, *Criteri per una analisi dell'esperienza della "Cassa per il Mezzogiorno" et per una precisazione del ruolo futuro delle scienze regionali nello sviluppo del territorio meridionale, "corpo" delle comunità storiche*, Roma, 64p.

DAL PIAZ A., 1995, *La Campania verso il duemila. Assetto e sviluppo dopo la fine dell'intervento straordinario*, Edizioni Graffiti, Napoli, 408p.

DAKOWSKA D., 2008, Lectures critiques, *Politique européenne*, n°25, p. 261-274.

DALMASSO E., 1978, Industrialisation et Mezzogiorno : la Basilicate par G. Biondi, P. Coppola, Vol.87, n°481, p.370-371.

DAU M., **BOLOGNA S.**, 2003, *Politiques de financement et d'investissement en infrastructures de transports : comparaisons européennes et enseignements pour la France*, Séminaire TDIE, Sénat, 20p.

DAUPHINÉ A., 1999, *L'Italie*, Nathan, Paris, 286p.

DAVEZIES L., 1997, La cohésion fragmentée, *Pouvoirs Locaux*, vol. 33, n°2, p.30-34.

DE CARO S., 2005, Le infrastrutture di trasporto e l'archeologia, 2005, *La sfida dei trasporti in Campania, mobilità integrata e sviluppo sostenibile*, Cascetta E. (a cura di), Electa napoli, Napoli, p.163-186.

DE LORENZO F., 1974, Epidemic of cholera el tor in Naples, 1973, *The Lancet*, vol.303, Issue 7859, p.669

DE LUCA M., 1982, La mobilità a Napoli, *Conferenza cittadina su traffico e trasporti*, Comuni di Napoli, Napoli, p.67-86.

DE MAJO S., 2006, Dalla Bayard alla direttissima. Storia della rivoluzione ferroviaria in Campania 1839-1927, *Railways and Tramways in Campania (Ferrovie e Tranvie in Campania)*, Assante F., De Luca M., De Majo S., Muto G., Parisi R. (a cura di), Giannini, Napoli, p.15-54.

DEFFIGIER C., 2007, Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe, *Revue française d'administration publique*, n°121-122, p.79-98.

DELPIROU A., 2009, La Fin de la ville loin du fer ? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine: les politiques publiques face aux héritages territoriaux, Université de Paris Ouest – Nanterre La Défense, thèse de doctorat de géographie, C. Vallat (dir.), 643 p.

DEVISME L., 2004, « Planification territoriale », *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Lévy J., Lussault M. (dir.), p.720.

DI BLASI A., 1992, Considerazione sull'evoluzione recente della politica regionale comunitaria, *Bolletino della Società Geografica Italiana*, n°4-6, p.353-362.

DI CIOMMO F., 2003, Naples, entre développement économique et modernisation politique de la ville, *Horizons métropolitains. Projets et politiques en Europe*, Jouve B., Lefèvre C. (dir.), Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, p.113-140.

- DI CIOMMO F.**, 2005, L'accessibilité : l'enjeu prioritaire de la nouvelle politique des transports publics à Naples, *Les politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, Jouve B. (dir.), p135-159.
- DI GENNARO A., INNAMORATO F.**, 2005, *La grande trasformazione, il territorio rurale della Campania 1960/2000*, Napoli, Clean, 127p.
- DI GENNARO A.**, 2005, *Piani imperfetti: il caso del piano urbanistico della provincia di Napoli*, Napoli, Clean, 93p.
- DI PALMA M., MELE G.**, 1996, Tra economia e territorio : politiche comunitarie e nazionali, *Le forme del territorio italiano*, Clementi A., Dematteis G., Palermo P. (a cura di), Laterza, Bari, p.239-269.
- DOUCET P.**, 2007, Cohésion territoriale de l'Union européenne. La gestation ambiguë d'un ambitieux projet politique, *Les cahiers de l'Urbanisme*, n°64, p.1-11.
- DOUILLET C.**, 2003, Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique, *Revue française de science politique*, vol.53, n°4, p. 583-606.
- DREVET J.F.**, 1994, *L'émergence d'une dimension nationale et communautaire dans la politique française d'aménagement du territoire et d'action régionale*, Habilitation à diriger des recherches, Université de Paris I.
- DREVET J.-F.**, 2008, *Histoire de la politique régionale européenne*, Belin, Paris, 285p.
- DUNFORD M.**, 2002, Cohésion et élargissement de l'Union Européenne. Les inégalités dans une Union élargie, *Pouvoirs locaux*, n°54.
- DUPRAT J.-P., SIMMONY M., TUBUL M.**, 2003, *Les fonds structurels européens en région*, L.G.D.J, Paris, 199p.
- DUPUCH S., EL MOUHOUB M.**, 2004, Intégration, élargissement et divergences structurelles en Europe : quel avenir pour les régions périphériques ? *Contribution au groupe « Activités Économiques et Territoires »*, DATAR, 26p.
- DUPUY C., LEROUX I., WALLET F.**, 2003, Conflits, négociation et gouvernance territoriale, *Droit et Société*, n°54, p.50-63.
- DUVAL D.**, 2007, Dossier fonds structurels 2007-2013, *La Gazette des Communes, des Départements, des Régions*, n°14/1880.

- ERTUR C., KOCH W.**, 2005, Une analyse exploratoire des disparités régionales dans l'Europe élargie, *Régions et développement*, n°21, p.65-92.

- FACHE J., GOBIN M.**, 2008, Innovation et territoire, enjeu essentiel des politiques d'aménagement, *Géococonfluences*, <http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/etpays/europe/EurScient8.htm>
- FALUDI A.**, 2004, Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process, *International Planning Studies*, n°2-3, p.155-172.
- FARGION V., MORLINO S., PROFETI S.**, 2006, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale : il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, 412p.
- FASOLINO G.**, 1982, Il ruolo della Regione Campania nel problema dei trasporti, *Conferenza cittadina su traffico e trasporti*, Napoli, 19-20 marzo 1982, p.467-472.
- FAURE A.**, 2009, La société contre les politiques publiques. Le cas de Naples, théâtre paradoxal du désenchantement politique, *XXIII Convegno SISP (Società Italiana di Scienza Politica)*, Roma, 36p.
- FERGUENE A., HSAINI A.**, 1998, Développement endogène et articulation entre globalisation et territorialisation. Éléments d'analyse à partir du cas de Ksar-Hellal (Tunisie), *Régions et développement*, n°7, p.1-38
- FIORITO G.**, 2002, *Bagnoli, Cronaca di una trasformazione*, Motta, Milano, 84p.

- FONDAZIONE AGNELLI**, 1993, *Nuove regioni e riforma dello Stato*, Contributi di ricerca, Torino.
- FONDAZIONE AGNELLI**, 1994, *Un federalismo unitario e solidale*, XXI secolo, n°3, Edizioni della Fondazione G. Agnelli, Torino.
- FRALLICCIARDI A.-M., MAUTONE M., MONTESANO F.**, 1986, Intervento straordinario e valorizzazione del territorio : il caso campano, *La rivalorizzazione territoriale in Italia – Indagine geo-economica sullo sviluppo periferico*, Leone U. (a cura di), Associazione dei geografi italiani, F. Angeli, Teramo, p.44-67.
- FRÉMONT A.**, 1976, *La Région, espace vécu*, PUF, Paris, 288p.
- FROMENT P.**, 2003, Les espaces publics dans les politiques patrimoniales à Naples : Place du Plébiscite et Place Dante, Rives nord méditerranéennes, *Patrimoine et politiques urbaines en Méditerranée*, n°16, p.99-118.
- FROMENT P.**, 2005, Les réseaux de l'économie souterraine, de l'Italie du Sud aux métropoles mondiales, Festival International de Géographie : *Le monde en réseaux. Lieux visibles, liens invisibles*, Saint-Dié, 19p, http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2005/froment/article.pdf.
- FROMENT P.**, 2006, « District », entreprises méridionales et économie souterraine, *Entreprises en Méditerranée : héritage, modèles, redéploiements*, Méditerranée, tome 106, n°2, p.85-93.
- FROMENT P., RIVIÈRE D.**, 2009, « Naples », *Encyclopedia Universalis*, Paris, 12p.
- *****
- GAIDO L.**, 2000, Le "patto territoriale" : un financement dans une logique de gouvernance, *Revue de géographie alpine*, tome 88, n°1, p.114-120.
- GALLULO R.**, 2000, *Federalismo minimo, Come affrancarsi dallo Stato senza attendere le grandi riforme*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- GARNIER C.**, 1987, Les interventions communautaires et investissements, *Revue d'économie industrielle*, vol.40, n°40-41, p.98-106.
- GAUTHIER A.**, 2003, *La construction européenne*, Bréal, Poitiers, 352p.
- GEORGEL J.**, 1999, *L'Italie au XXe siècle (1919-1999)*, La documentation Française, Paris, 189p.
- GIANNELLI N., PROFETI S.**, 2006, I fondi strutturali tra politica e amministrazione nelle regioni del Mezzogiorno, *Europeizzazione et rappresentanza territoriale*, Fargione V., Morlino L., Profeti S. (dir.), Il Mulino, Bologna, p.221-262.
- GRASLAND C.**, 2004, Les inégalités régionales dans une Europe élargie, *Les incertitudes du grand élargissement : L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, B. Chavance (dir.), L'Harmattan, Paris, p.181-214.
- GRASLAND C., HAMEZ G.**, 2005, Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ? *L'Espace Géographique*, n°2, p.97-116.
- GRASLAND C.**, 2006, Discontinuité statistiques et discontinuités spatiales : l'exemple des inégalités de richesse par habitant en Italie (1951-1991), *Analyse statistique des données spatiales*, Dreesbeke J.-J., Lejeune M., Saporta G., (dir.), Edition Technip, p.371-401.
- GRAZIANO P.**, 2002, *La nuova politica regionale italiana : il ruolo dell'europeizzazione*, Università di Pavia, 32p.
- GRAZIANO P.**, 2004, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna, 244p.
- GRECO N.**, 1986, L'expérience de l'Italie, *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Jecouzo Y., (dir.), Economica, Paris, p.243-250.
- GREFFE X.**, 2002, *Le développement local*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 199p.
- GRIBAUDI G.**, 2008, Il ciclo vizioso dei rifiuti campani, *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, Il Mulino, Bologna, p.17-33.
- GUDER U.**, 2003, *L'aménagement du territoire et la politique régionale en Allemagne : vers une européanisation en douceur ?*, Groupement d'Études et de recherches « Notre Europe », 47p.

GUELLEC A., (dir), 1995, *La Région européenne : la marge de manœuvre*, Actes du colloque de Rome (1-3 décembre 1994), Presses Universitaires de Bretagne, Rennes, 370p.

GUMUCHIAN H., 1991, *Représentations et aménagement du territoire*, Economica, Paris, 143p.

GUMUCHIAN H., PECQUEUR B., 2007, *La ressource territoriale*, Economica, Paris, 252p.

HADJIMICHALIS C., 2006, The end of third Italy as we knew it? *Antipode*, vol.38, p.82-106.

HARDOUIN-LEMOINE M., 2001, Le redéveloppement des villes de tradition industrielle, reconversion ou régénération, quel processus de redéveloppement dans la ville de Sheffield et dans les communes de Longwy ? *Renouveler la ville : les enjeux de la régénération urbaine*, FREville, p.201-212.

HÜBNER D., 2008, La gouvernance et l'approche intégrée au niveau de l'Union Européenne, Colloque : *Vers une nouvelle gouvernance des territoires : pour quels projets ? Avec quels acteurs ? Quelles méthodes ?* Reims, 5p.

JACQUIER C., 2003, Un dispositif de veille internationale sur les approches de développement urbain en Europe, Rapport de synthèse des politiques intégrées de développement urbain en Italie, CERAT – Institut d'études politiques de Grenoble, Pôle « Villes et Solidarités ».

JOUBE B., KAUFMANN V., DI CIOMMO F., FALTHAUSER O., SCHREINER M., WOLFRAM M., 2002, *Les politiques de déplacement urbain en quête d'innovation. Genève, Naples, Munich, Stuttgart, Lyon, 2001 Plus*, 48p.

KOUTOUPA-RENGAKOS E., 2006, Grèce, *Le contenu des plans d'urbanisme et d'aménagement dans les pays d'Europe de l'Ouest*, n°15, Les Cahiers du GRIDAUH, p.263-276.

KUKAWKA P., 2001, *L'Europe par les régions*, PUG, Transeurope, 176p.

LA PALOMBARA J., 1990, *Démocratie à l'italienne*, Plon, Paris, 357p.

LABASSE J., 1991, *L'Europe des régions*, Flammarion, Paris, 432p.

LACOSTE Y., 2003, *De la géopolitique aux paysages : dictionnaire de la géographie*, A Colin, Paris, 413p.

LADRECH R., 1994, Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case France, *Journal of common Market Studies*, n°1, p.69-88.

LAINO G., PADOVANI L., 2000, Le partenariat pour rénover l'action publique ? L'expérience italienne, *Pôle Sud*, vol.12, n°1, p.27-46.

LAJARGE R., ROUX E., 2007, Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités, *La ressource territoriale*, H. Gumuchian, B. Pecqueur, (dir.), Economica, Paris, p.133-147.

LE CACHEUX J., 2005, *Le poison du juste retour*, Études et Recherches, Budget européen, Notre Europe n°41, 51p.

LE GALÈS P., 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris, 454p.

LECUYER A., FAYOLLE J., 2000, Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens. Un bilan d'étape, *Revue de l'OFCE*, vol.73, n°1, p.165-196.

LEFEBVRE M., (dir), 2004, *Quel budget européen à l'horizon 2013? Moyens et politiques d'une Union élargie*, Travaux & recherches, Paris, 220p.

- LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B.**, 2005, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?, *Géographie Économie Société*, n°4, vol.7, p.321-332.
- LEONARDI R.**, 2005, *Cohesion policy in the European Union. The Building of Europe*, Palgrave, 215p.
- LÉONARDI S.**, 2008, Les débats sur les amortisseurs sociaux: comment dépasser un système fragmenté et peu équitable ? *Chronique internationale de l'IREs*, n°115, p.133-146.
- LEPESANT G.**, 2004, A quoi servira la politique régionale en Pologne ? *La nouvelle Europe centrale*, Maurel M-C., (dir.), Annales de Géographie, n°636, p.145-167.
- LEPORE A.**, 1991, Politiche e progetti per un futuro di Napoli. Le ipotesi di sviluppo, *La città nuova, Rivista di cultura politica*, n°2-3, Anno VI, Roma, p.58-64.
- LEVI M.**, 1960, Une expérience de développement régional : le midi italien, *Politique étrangère*, n°4, p.379-392.
- LÉVY E.**, 1956, Contribution au problème des aires déprimées : l'exemple du Mezzogiorno, *Revue économique*, vol.7, n°2, p.308-331.
- LIEPIETZ A.**, 2001, *Aménagement du territoire et développement endogène*, Rapport au Conseil d'Analyse Économique, 15p.
- LIEUTAUD J.**, 1991, Le reconstruction à Naples après le tremblement de terre du 23 novembre 1980, *La grande ville enjeu du XXIe siècle*, Mélanges en hommage à Jean Bastié.

- MACCAGLIA F.**, 2005, *Gouverner la ville : Approche géographique de l'action publique à Palerme*, discipline Géographie, Thèse Université de Paris X, C. Vallat (dir.), Nanterre, 416p.
- MACCAGLIA F.**, 2008, La Campanie, plaque tournante du trafic de déchets, *Construire les territoires*, Historiens et Géographes, n°403, p.125-133.
- MACCAGLIA F.**, 2009, *Palerme, illégalisme et gouvernement urbain d'exception*, Lyon, ENS Éditions, coll. « Sociétés, espaces, temps », 264 p.
- MACHIAVELLI M.**, 2001, La Ligue du Nord et l'invention du « Padan », *Critique internationale*, n°10, p.129-142.
- MAGGI S.**, 2005, *Storia dei trasporti in Italia*, Il Mulino, Bologna, 327p.
- MAGNIER P.**, 2003, *Fonds structurels européens et politiques régionales*, La documentation française, Paris, 220p.
- MANCEAU E.**, 2007, *Les filari d'Averse : du paysage agricole au lieu de mémoire, la politique régionale européenne comme outil de patrimonialisation*, Journée d'étude sur la « Mémoire » organisée par le laboratoire CRESC de l'Université Paris 13, 12p.
<http://www.univ-paris13.fr/cresc/images/stories/PDF%20JE%202007-03-16/e.manceau.pdf>
- MANCEAU E.**, 2010, Les Projets intégrés territoriaux : un nouveau mode de gouvernance des politiques européennes en région Campanie, *Vivre et construire l'Europe à l'échelle territoriale de 1945 à nos jours*, Denéchère Y., Vincent M. B. (dir.), Actes de colloque, Angers 2009, Peter Lang, Bruxelles, p.281-296.
- MARCOU G.**, 1999, *La régionalisation en Europe*, Rapport au Parlement européen, Luxembourg, 170p.
- MARCOU G.**, (dir.), 2003, *Les régions entre l'État et les collectivités locales. Études comparatives de cinq États européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni)*, Centre d'étude et de prévisions, 223p.
- MARIOTTI A., MOLINARI P.**, 2006, Quand l'Italie délimite les systèmes locaux du travail et légifère sur les districts, *Entreprises en Méditerranée : héritage, modèles, redéploiements*, Méditerranée, tome 106, n°2, p.65-72.
- MARTINS S.**, 2008, Le couple franco-allemand : nécessaire mais pas suffisant, *Questions internationales*, n°31, p.74-79.
- MASSAFRA A.**, (a cura), 1988, *Il Mezzogiorno preunitario : economia, società e istituzioni*, Edizione Dedalo, Bari, 1312p.

- MATARD-BONUCCI M.-A.**, 1999, *Histoire de la Mafia*, Collection Histoire, 316p.
- MATTINA C., ALLUM F.**, 2000, La personnalisation du gouvernement municipal en Italie. L'expérience du maire de Naples, *Pôle Sud*, vol. 13, n°1, p.57-70.
- MATTINA C.**, 2005, La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980), *Annuaire des collectivités locales*, Le financement des politiques locales, tome 25, p.579-585.
- MAUTONE M.**, 1978, Un quartiere periferico della città di Napoli : Bagnoli, *Annali della facoltà di lettere e filosofia dell'università di Napoli*, p.445-472.
- MAZZEGA D., MUSITELLI J.**, 1980, *L'organisation régionale en Italie*, Paris, La documentation française, NED, n°4553-4554, 192p.
- MAZZUCA F.**, 1983, *Il mare e la fornace*, Ediesse, Roma, 251p.
- MAZZUOLO G.**, 1982, I trasporti collettivi, *Conferenza cittadina su traffico e trasporti*, Napoli, Comune di Napoli, p.87-100.
- MEDARD J.-F.**, 1976, Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique, *Revue française de science politique*, vol.26, n°1, p.103-131.
- MEDARD J.-F.**, 2000, Clientélisme politique et corruption. *Corruption, libéralisation, démocratisation*, Cartier-Bresson J., (dir.), Tiers-Monde, tome 41, n°161, p.75-87.
- MERLIN P., CHOAY F.**, 1996, « Patrimoine », *Dictionnaire de l'Aménagement et de l'Urbanisme*, PUF, Paris, p.471.
- MESCLIER F.**, 2007, *La politique régionale européenne. Vers une remise en cause de l'objectif de convergence*, L'Harmattan, Paris, 166p.
- MODUGNO P.**, 1997, « Andante ma non troppo », les pays de l'Europe du Sud et la politique européenne de l'environnement, *Pôle Sud*, vol.6, n°1, p.10-25.
- MONTAGNER M.**, 2006, *De l'usage du concept de gouvernance dans les politiques de développement*, Note de synthèse réalisée dans le cadre des Journées Européennes du Développement, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, 9p.
- MONTENEGRO A.-M., RIVIÈRE D.**, 2001, Naples, Rio : « Renouveler la ville » : Quels enjeux pour l'identité urbaine ?, *Renouveler la ville : les enjeux de la régénération urbaine*, FREville, Actes du colloque des 16 et 17 mars 2000, Pôle universitaire européen, Lille, p.272-285.
- MORETTI V., DE BIASE L.**, 1994, *La seconda rivoluzione napoletana – Sud e federalismo*, Alfredo Guida, Napoli, 160p.
- MUSCARÀ C.**, 1967, L'industrialisation du Mezzogiorno, *Revue de géographie de Lyon*, vol.42, n°3, p.305-307.
- MUSCARÀ C.**, 1986, Regionalismo, Varietà e specificità del caso italiano, *Rivista Geografica Italiana*, p.179-196.
- MUSELLA L.**, 1999, Réseaux politiques et réseaux de corruption à Naples, *Politix*, vol.12, n°45, p.39-55.

- NALDINI A., WOLLEB G.**, 1996, Perché le politiche comunitarie nel Mezzogiorno non devono fallire, *Meridiana "Mezzogiorno oggi"*, n°26/27, p.167-200.
- NIGRIS E.**, 1996, La costruzione del territorio senza pianificazione : l'uso dei fondi strutturali CEE, *Le forme del territorio italiano. Temi e immagini del mutamento*, A. Clementi, G. Dematteis, P. Palermo, (a cura di), Laterza, Bari, p.258-269.
- NOVARINA G.**, 2004, *La planification paysagère. Approche comparée France Italie*, Grenoble, CRESSON, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, 228p.
- NUZZOLO A., NEGRO S.**, 2005, La rete ferroviaria e la metropolitana regionale, *La sfida dei trasporti in Campania : un sistema integrato per la mobilità sostenibile*, Electa, Napoli, p.35-50.

OBERDOFF H., 2003, La montée en puissance européenne de l'acteur régional, *Territoire 2020*, n°8, DATAR, Paris, p.21-26.

OFFNER J.-M., 2006, Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts, *Revue française de science politique*, n°1, vol. 56, p.27-47.

ORLANDO G., **ANTONELLI G.**, 1982, La politique régionale dans les pays de la CEE et la politique régionale commune : problèmes et perspectives de développement des régions rurales sous-développées, *Économie rurale*, vol.150, n°150-151, p.54-65.

PAGLIARA F., **PAPA E.**, 2010, Urban rail systems investments: an analysis of the impacts on property values and residents' location, *Journal of Transport Geography*, doi:10.1016/j.jtrangeo.2010.02.006, 12p.

PASQUIER R., **PINSON G.**, 2004, Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie, *L'Europe au microscope du local*, R. Pasquier, J. Weisbein (dir.), *Politique européenne*, n°12, L'Harmattan, Paris, p.42-65.

PERROUX F., 1955, Note sur la Notion de « Pôle de Croissance », *Économie Appliquée*, n°8, p.307-320.

PEYRONY J., 2002, *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, La documentation Française, Territoires en mouvement, DATAR, Paris, 103p.

PICCIOTTO R., 2005, Verso nuove politiche per la crescita europea le infrastrutture, *Economia pubblica – Agenda per un'Europa allargata. La sfida della crescita*, n°4, p.91-113.

PICINI P. (dir.), 1993, *Nuove Regioni e riforma dello Stato*, Fondazione Agnelli, Torino.

POGGI A., 2007, Les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes, *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, p. 99-110.

PONCET J., 1968, La géographie et la lutte contre le sous-développement : Mezzogiorno et Tunisie, *Annales de Géographie*, tome 77, n°419, p.64-80.

POULOT M., 2008, Des territoires de projet en périurbain : les programmes agri-urbains, *Construire les territoires*, P. Arnoud, G. Baudelle (dir.), *Revue de l'Association des Professeurs d'Histoire et de Géographie*, n°403, p.159-171.

PROST B., 2004, Marge et dynamique territoriale, *Géocarrefour*, vol. 79/2. <http://geocarrefour.revues.org/index695.html>.

PROVINCIA DI NAPOLI, 2007, *Due secoli della Provincia due secoli nella Provincia*, Napoli, 128p.

PUORGER A., **MARTINI B.**, 2007, Il Lazio : capacità di trasformazione e resistenza al cambiamento di un modello di centralismo regionale, *Competitività in sostenibilità : la dimensione territoriale nell'attuazione dei processi di Lisbona/gothenburg nelle regioni e nelle province italiane*, Geotema, n°31-32, p.73-82.

QUATTRONE S.-D., 2007, Il paesaggio nell'area metropolitana di Napoli. Problematiche e linee evolutive, *Quaderni della Ri-Vista. Ricerche per la progettazione del paesaggio*, vol.2, n°4, p.162-175.

QUEVA C., 2007, Les paradoxes de la Région en Allemagne, entre réseaux et territoires : la région, outil de déterritorialisation ? *Annales de Géographie*, n°653, p.41-64.

RADAELLI C.-M., 2000, Whither Europeanization ? Concept stretching and substantive change, *European Integration online Papers (EioP)*, vol.4, n°8, 25p. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>

RAYNER H., 2005, *Les scandales politiques. L'opération "Mains Propres" en Italie*, Michel Houdiard, Paris, 476p.

RENARD J., 2005, *Les mutations des campagnes – Paysages et structures agraires dans le monde*, A. Colin, Paris, 221p.

REYNAUD A., 1981, *Société, espace et justice*, PUF, Paris, 263p.

- REYNAUD A.**, 1995, Cinq questions sur les terminaux intermodaux de marchandises, *Association pour le développement des techniques de transport, d'environnement et de circulation*, vol.128, p.25-33.
- RIMBERT S.**, 1973, *Les paysages urbains*, A. Colin, Paris, 240p.
- RIVIELLO C.**, 1988, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario*, SVIMEZ, Il Mulino, Bologna, 114p.
- RIVIÈRE D.**, 1996, *L'Italie et l'Europe, vues de Rome : le chassé-croisé des politiques régionales*, L'Harmattan, Paris, 350p.
- RIVIÈRE D.**, 1997, Découpage régional et recompositions territoriales en Italie, *L'information Géographique*, vol.61, n°5, p.187-201.
- RIVIÈRE D.**, 1999, Le Sud italien et Naples, « bouts du monde » ou « ponts » méditerranéens ? , *Les Méditerranées dans le monde*, O. Sevin (dir.), Cahiers scientifiques de l'université d'Artois, p.27-44.
- RIVIÈRE D.**, 2004, *L'Italie, des régions à l'Europe*, A. Colin, Paris, 252p.
- RIVIÈRE D.**, 2004 (2), La région entre identités et inégalités, *Colloque Espaces et sociétés aujourd'hui*, Rennes, 13p.
- RIVIÈRE D.**, 2006, Une puissance européenne, *Le point TDC 900*, 8p.
- RIVIÈRE D., WEBER S.**, 2006, Le modèle du district italien en question : bilan et perspectives à l'heure de l'Europe élargie, *Entreprises en Méditerranée : héritage, modèles, redéploiements*, Méditerranée, tome 106, n°2, p.57-64.
- ROCCELLA R.**, 1999, Les évolutions du droit de l'urbanisme en Italie en 2001 et 2002, *AFDUH*, n°3, p.549-567.
- RODRIGUES-MALTA R.**, 1996, *Le réaménagement des espaces portuaires délaissés. Le cas de Gênes, Naples et Trieste*, Thèse de doctorat, Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris XII.
- RODRIGUES-MALTA R.**, 2001, Naples – Marseille : Waterfront attitude, Politiques urbaines à Naples et à Marseille : regards croisés, *Méditerranée : Revue géographique des pays méditerranéens*, tome 96, p.97-106.
- RODRIGUES-MALTA R.**, 2001 (2), Régénération urbaine : variations sud européennes, *L'information géographique*, n°4, p.321-338.
- RODRIGUES MALTA R.**, 2006, La dimension physique et urbanistique de la régénération de l'interface ville-port, Working group SUDEST, *Dimension physique et urbanistique de la régénération urbaine*, Livorno, 32p.
- ROSSI U.**, 2004, New regionalism contested : some remarks in light of the case of the Mezzogiorno of Italy, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.28.2, p.466-476.
- *****
- SAEZ J.-P.**, 2006, La longue marche de la décentralisation des politiques culturelles en Europe, *Dynamics of communication : new ways and new actors*, Institute for International Relations Zagreb, p.49-64.
- SALGADO S., WOLL C.**, L'eupéanisation et les acteurs non étatiques, dans Eupéanisation des politiques publiques et intégration européenne, Contribution à la journée d'étude du vendredi 13 février 2004, *Institut d'Étude Politiques de Paris*, 24p.
- SANTAMARIA F.**, 2009, Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) : application défailante ou élaboration problématique ? *Cybergéo*, Espace, Société, Territoire, article 458, <http://cybergeog.revues.org/index22354.html>.
- SARACENO P.**, 1980, Cattedrali nel deserto ? *Nord e Sud*, n°9.
- SARNATARO G.**, 1995, Un modello possibile di politica di sviluppo per le aree in ritardo, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n°1, p.87-95.
- SCARAMELLINI G., DELL'AGNESE E., LUCARNO G.**, 1997, I processi redistributivi, *Geographia politica delle regione italiane*, P. Coppola (dir), Einaudi, Torino, p.337-399.
- SCHAEFFER M.**, 1984, Bilan de 25 ans d'Europe pour l'industrie, *Revue d'économie industrielle*, vol.27, n°1, p.8-23.

SCHMOLL C., 2006, Nouvelles migrations et districts productifs en Italie, *Entreprises en Méditerranée : héritage, modèles, redéploiements*, Méditerranée, tome 106, n°2, p.73-78.

SERONDE A.-M., 1956, Les régions sous-développées de l'Italie, *Annales de Géographie*, vol. 65, n°349, p.187-198.

SFORZI F., 1991, I distretti industriali marshalliani nell'economia Italiana, *Distretti industriali e cooperazione fra imprese in Italia*, F. Pyke, G. Becattini, W. Sengenberger, (a cura di), Banca Toscana, Firenze, p.91-118.

SINTES P., 2002, Immigration, réseaux et espace métropolitain : le cas athénien, *Cahiers de la Méditerranée*, vol. 64, <http://cdlm.revues.org/index82.html>

SMITH A., 1995, Le local, l'État et la Commission face aux communautés autonomes : l'exemple de la mise en place du programme LEADER en Espagne, *Pôle Sud*, n°3, p.103-116.

SPREAFICO A., LA PALOMBARA J., 1963, Elezioni e comportamento politico in Italia, Edizioni di Comunità, Milano, 999p.

TAGLIACARNE G., UNIONCAMERE, 1973, I redditi prodotto nelle provincie in Italia 1951-1971, F. Angeli, Milano, 133p.

TANTER-TOUBON A., 2003, Région et régionalisation dans l'œuvre du géographe italien Lucio Gambi, *Revue des sciences humaines*, vol.2, n°9, p.103-140.

TAULELLE F., TALLEC J., 2008, L'évolution des politiques d'aménagement du territoire française en faveur de la compétitivité et de l'attractivité des territoires, *Territoires et action publique territoriale : nouvelle ressources pour le développement régional*, Colloque de l'ASRDLF, Québec, 9p.
<http://asrdlf2008.uqar.qc.ca/Papiers%20en%20ligne/TAUTELLE-TALLEC.pdf>

VALLAT C., 1993, Naples : du centre historique au nouveau centre directionnel ou du désordre urbain à la recomposition des pouvoirs et des territoires, *Annales de Géographie*, vol.102, n°573, p.503-518.

VALLAT C., 1994, Éléments pour redéfinir les aires métropolitaines : l'exemple napolitain, *Mélanges de l'École Française de Rome*, vol. 106, n°1, p.365-381.

VALLAT C., 1997, Italie, l'état du Sud, *L'information géographique*, vol.61 n°5, p.177-186.

VALLAT C., MARIN B., BIONDI G., 1998, *Naples : démythifier la ville*, L'Harmattan, Paris, 362p.

VANDELLI L., 2002, Du régionalisme au fédéralisme ?, *Pouvoirs*, Revue française d'études constitutionnelles et politiques, Seuil, Paris, p.81-91.

VANDERMOTTEN C., MARISSAL P., 1998, *La Production des espaces économiques*, Éditions de l'ULB, Bruxelles, 323p.

VIESTI G., 1996, Che succede nell'economia del Mezzogiorno? Le trasformazioni 1990-1995, *Meridiana* "Mezzogiorno oggi", n°26/27, p.91-130.

VIESTI G., PROTA F., 2005, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 228p.

VITALE A., 2006, Dismissione di aree siderurgiche : strategy, progetti e realizzazioni. Il caso della ex-Ilva a Napoli, *Industrial heritage and urban transformation productive territories and industrial landscape*, TICCII, XIII international congress, Terni-Roma, 13p.

VLAASPOULOU C.-A., 2000, Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique, CURAPP, *Les méthodes au concret*, PUF, p.125-141.

SOURCES DOCUMENTAIRES

RAPPORTS, ÉTUDES, CHARTES ET TRAITÉS

- Échelle européenne
- Échelle nationale
- Échelle régionale
- Échelle locale

DOCUMENTS URBANISTIQUES ET DE PROGRAMMATION DU LOCAL À L'EUROPE

- Échelle nationale
- Échelle régionale
- Échelle provinciale et communale

ARTICLES DE PRESSE ITALIENNE ET EUROPÉENNE

SOURCES STATISTIQUES

LÉGISLATION

- Européenne
- Italienne
- Française

FILMOGRAPHIE, LITTÉRATURE

SOURCES CARTOGRAPHIQUE

PORTAILS INTERNET

- Échelle européenne
- L'administration centrale de l'État en Italie
- Échelle régionale
- Organismes et instituts de recherche
- Autres
- Les journaux en ligne

RAPPORTS, ÉTUDES, CHARTES ET TRAITÉS

- **Échelle internationale**

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DES NATIONS UNIES, 1987, *Notre avenir à tous* (Rapport Brundtland), 318p.

CONSEIL DE L'EUROPE, 1975, *Charte européenne du patrimoine architectural*, Amsterdam, 4p.

CONSEIL DE L'EUROPE, 1985, *Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe*, Grenade, 9p.

CONSEIL DE L'EUROPE, 1985, *Charte européenne de l'autonomie locale*, Strasbourg, 10p.

CONSEIL DE L'EUROPE, 2000, *Convention européenne du paysage*, Florence, 7p.

PLAN BLEU, 2008, *Programme des nations unies pour l'environnement*, Dossier de presse, 11p.

- **Échelle européenne**

COMITÉ DES RÉGIONS DE L'UNION EUROPÉENNE, 2002, *Les pouvoirs régionaux et locaux en Europe*, Luxembourg, 354p.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1983, *Pour les régions méridionales de la Communauté : les programmes intégrés méditerranéens*, Rapport publié dans l'Europe verte (organe d'information sur la politique agricole commune).

COMMISSION EUROPÉENNE, 1988, *Programme intégré méditerranéen pour la région Campanie*, Communiqués de presse IP/88/374.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1989, *Rapport d'information de la section du développement régional de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sur le suivi et l'évolution de l'expérience PIM*, rapporteur M SAÛU, CES 498/88.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1994, *Cadre Communautaire d'Appui de l'Italie (objectif 1) pour la période 1989-1993 – contenu et résultats*, Communiqués de presse MEMO/94/47.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1994, *Fonds structurels 94-99. Répartition des crédits, définition des zones éligibles*, Inforegio news, Lettre d'information n°1, 2p.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1995, *Amélioration de la mise en œuvre des programmes des fonds structurels en Italie*, Communiqués de presse IP/95/823.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1996, *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale*, 158p.

COMMISSION EUROPÉENNE (DGXVI), 1997, *L'impact des politiques structurelles sur la cohésion économique et sociale de l'Union 1989-1999 (premiers résultats)*. Études de développement régional, 197p.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1997, *La question urbaine : Orientations pour un débat européen*, Bruxelles, 36p.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1999, *Schéma du développement de l'espace communautaire (SDEC)*, Potsdam, 94p.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1999, *Les Pactes territoriaux pour l'Emploi*, Collections Fonds structurels de l'Union européenne.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2001, *Livre Blanc sur les transports. La politique européenne des transports jusqu'en 2010 : le moment des choix*, Luxembourg, 123p.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2001, *Livre Blanc sur la Gouvernance – Rapport du groupe de travail : Gouverner à plusieurs niveaux : articulation et mise en réseau des différents niveaux territoriaux*, J.-C Leygues (rapporteur), 64p.

- COMMISSION EUROPÉENNE, 2002, *Rapport sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne*, G. Napolitano (rapporteur), 27p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2003, *Guide pratique de la communication sur les fonds structurels 2000-06*, 83p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2004, *Application de l'article 151§4 du Traité CE : l'utilisation des Fonds structurels dans le domaine de la culture pendant la période 1994-1999*, Document de travail des services de la Commission, 19p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2004, *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, 248p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2006, Inforegio, *Cohesion Policy 2007-2013*.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2007, *Crise des déchets en Campanie: la Commission engage des poursuites à l'encontre de l'Italie*, communiqué de presse, IP/07/935, Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2007, *Agenda territorial de l'Union Européenne*, 8p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2007, *Charte de Leipzig sur la Ville européenne durable*, 8p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2007, *Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, 222p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2007, *La politique de cohésion 2007-2013. Commentaires et textes officiels*, Guide, Luxembourg, 164p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2007, *Livre vert sur le transport urbain « Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine »*, COM(2007) 551 final, 25p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2008, *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, Bruxelles, 15p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2008, *Renforcer la dimension urbaine. Analyse des programmes opérationnels cofinancés par le FEDER pour la période 2007-2013*. Document de travail de la DG de la politique régionale, Bruxelles, 68p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2009, *La Commission veut aider les régions à dépenser les fonds structurels*, Euractiv.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2010, *Évaluer la politique régionale : analyse et résultats*, Panorama Inforegio n°33, 28p.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1), 2010, *EUROPE 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020, Bruxelles, 40p.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2), 2010, *Guide sur la dimension urbaine des politiques de l'Union européenne*, Bruxelles, 33p.
- COMMISSION EUROPÉENNE (3), 2010, *Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, 304p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1976, *ERDF*, First annual report (1975), 38p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1977, *ERDF*, Second annual report (1976), 61p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1978, *ERDF*, Third annual report (1977), 91p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1979, *ERDF*, Fourth annual report (1978), 91p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1980, *ERDF*, Fifth annual report (1979), 101p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1981, *ERDF*, Sixth annual report (1980), 109p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1982, *ERDF*, Seventh annual report (1981), 131p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1983, *ERDF*, Eighth annual report (1982), 112p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1984, *ERDF*, Ninth annual report (1983), 124p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1985, *ERDF*, tenth, annual report (1984), 118p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1986, *ERDF*, Eleventh annual report (1985), 149p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1987, *ERDF*, Twelfth annual report (1986), 90p.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1986, *Procedure and content for the implementation of an integrated approach*, Information note from the Commission to the council and European Parliament., 7p.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1989, *ERDF*, Thirteenth annual report (1987), 109p.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1992, *IMP – Progress report for 1990*, SEC (92) 690 final Brussels, 52p.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1990, *ERDF*, Fourteenth annual report (1988), 115p.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1993, *Report from the commission, annual report on the implementation of the imp's 1991-1992*, com (93) 485 final, Brussels, 48p.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 1993, *I fondi strutturali comunitari*, nota d'informazione sulle proposte adottate dalla Commissione il 24 febbraio 1993, Bruxelles.

CONSEIL EUROPÉEN, *Conclusions de la Présidence du 23/24 mars 2000*, Lisbonne.

CONSEIL EUROPÉEN, *Conclusions de la Présidence du 15-16 juin 2001*, Göteborg.

CONSEIL EUROPÉEN, *Conclusions de la Présidence du 22/23 mars 2005*, Bruxelles, 39p.

CONSEIL EUROPÉEN, *Conclusions de la Présidence 23/24 mars 2006*, Bruxelles, 38p.

CONSEIL EUROPÉEN, *Conclusions de la Présidence des 25 et 26 mars 2010*, Bruxelles, 12p.

CONSEIL EUROPÉEN, 2010, *La stratégie économique européenne sur fond de crise dans la zone euro avec en ligne de mire la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande*, Rencontre informelle du 11 février 2010.

COURS DES COMPTES EUROPÉENNE, 1988, *Rapport spécial n°2/88 sur l'approche intégrée dans le financement communautaire des actions à finalité structurelles, accompagné des réponses de la Commission*, JO, n°C188 du 18/07/1988, p.0001-0015.

ESPON, 2004, *Territorial effects of structural funds in urban areas*, project 2.2.3, 260p.

ESPON, 2007, *La dimension territoriale de la Stratégie de Lisbonne – Göteborg*, Projet ORATE 3.3, Résumé opérationnel du rapport final, 46p.

ESPON, 2010, *Success for Convergence Regions' Economies*, Project SURE.

EUROPEAN PARLIAMENT, 1983, *Report on Community intervention in the Naples metropolitan area and in the inland areas of Campania and Basilicata devastated by the earthquake of 23 november 1980*, Working documents, G. Travaglini (rapporteur), 50p.

EUROPEAN PARLIAMENT, 1983, *report on integrated development operations (IDO) in Community regional policy*, Working documents, T. Von der Vring (rapporteur), 46p.

KOK W., 2004, *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, 61p.

PARLEMENT EUROPÉEN, 1984, *Résolution sur le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique et sur les résultats de la conférence des régions*, Journal officiel des Communautés européennes (JOCE), n°C127, 240p.

PARLEMENT EUROPÉEN, *Fonds structurels : quels risques pour la Campanie ?* Question parlementaire écrite n°1195/97 posée par Ernesto Caccavale à la Commission, JO n°C373 du 09/12/1997, p.0084.

PARLEMENT EUROPÉEN, 2007, *La mise en œuvre des fonds structurels en Pologne – Défis pour 2007-2013 (résumé)*, Direction générale politiques internes de l'Union européenne, Affaires budgétaires, 6p.

PARLEMENT EUROPÉEN, 2008, *L'avenir de la politique de cohésion après 2013 (note)*, Département thématique politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles, 13p.

PARLEMENT EUROPÉEN, *Réponse donnée par M. Hahn au nom de la Commission sur le gaspillage important de fonds communautaires pour la requalification de l'ancien site industriel de la zone de Bagnoli*, le 19 mai 2010.

PARLEMENT EUROPÉEN, *Violation avérée des normes en matière de marchés publics concernant l'ancien site industriel de Bagnoli*, Question parlementaire, 3 juin 2010, Question avec demande de réponse écrite à la Commission posée par Luigi de Magistris (ALDE).

PARLEMENT EUROPÉEN, *Gaspillage important de fonds communautaires pour la requalification de l'ancien site industriel de la zone de Bagnoli*, Questions parlementaires posée par Luigi de Magistris (ALDE) à la Commission, E-1548/10 le 17 mars 2010.

SAPIR A., 2003, *An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Rapport de la Commission européenne, 183p.

UNION EUROPÉENNE, 1992, Traité de Maastricht (Traité sur l'Union européenne), 7/02/1992.

UNION EUROPÉENNE, 1997, Traité d'Amsterdam, 2/10/1997.

UNION EUROPÉENNE, 1997, Traité de Lisbonne, 13/12/2007.

- **Échelle nationale**

AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE AMBIENTALE DELLA CAMPANIA (ARPAC), *Ingegneria ambientale*, 2003.

BASSANINI F., 2004, *Réformer l'État : la réforme de l'administration italienne*, rapport présenté à Paris le 5 mai 2004 à l'Assemblée Nationale, 38p.

CAMERA DEI DEPUTATI, 1990, *Programma di disinquinamento del golfo di Napoli*, Atti parlamentari, X legislatura – discussioni – seduta del 23 marzo 1990 – Resoconto stenografico? Roma? p.51927-51962.

CEIS, 2006, *Rapporto sull'individuazione e descrizione di criteri e di indicatori di coesione territoriale a supporto della programmazione strategica nazionale e della programmazione comunitaria 2007-13*, Roma, 238p.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE FRANÇAIS, 2005, *Les fonds structurels et la cohésion territoriale de l'Union Européenne des années 2007 à 2013*, par M. Delebarre, D. Quentin, 71p.

CORTE DEI CONTI, 2009, *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari al 31 dicembre 2008*, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, 385p.

CORTE DEI CONTI, 2010, *Piano di completamento della bonifica e del recupero ambientale ex-sito industriale Bagnoli*, 66p.

DATAR, 1971, Scénarios d'aménagement du territoire. Essais méthodologiques, *Travaux et recherches de prospective*, Coll. Schéma général d'aménagement de la France, n°12, La documentation Française, 6p.

DIACT, 2005, *Le dégagement d'office (synthèse), volet national des évaluations finales des programmes européens objectifs 1 et 2 période 2000-06*, 2p.

DIACT, 2007, *Compte-rendu de la rencontre nationale des correspondants Europe*, Rencontre organisée par la DIACT, avec l'appui du CNASEA, le 31 mai 2007, Paris, 24p.

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE, 2006 (settembre), *Quaderno strutturale territoriale. Principali indicatori economici al 2005*.

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE SUGLI INTERVENTI NELLE AREE SOTTOUTILIZZATE, 2007, *Rapporto annuale*, 328p.

FORMEZ, 1989, *La riforma dei fondi strutturali delle comunità europee* (atti comunitari e nazionali. Piano globale di sviluppo delle Regioni dell'obiettivo 1 (Reg. CEE n°2052/88 – art.8).

FORMEZ, 2007, NEWSLETTER Progettazione Integrata (maggio).

FORMEZ, 2006, *Il viaggio nei progetti integrati della Regione Campania*, Progetto SPRINT (Sostegno alla Progettazione Integrata), 125p.

ISMERI EUROPA, 2002, *Ex-Post evaluation of the objective 1 1994-1999 – National Report Italy*, 226p.

ISMERI EUROPA, APPLICA, WIIW, 2007, *Ex-Post evaluation of cohesion policy programs 2000-2006 financed by the ERDF in Objective 1 and 2 regions. Italy*, 63p.

LEGAMBIENTE, 2010, *L'illegalità ambientale in Italia e il ruolo della criminalità Organizzata, rapporto Ecomafia*, Roma, 416p.

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, 1999, POLITICHE PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO. PRIMO RAPPORTO, 72p.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, 2006, Rapporto Annuale 2005 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle Aree Sottoutilizzate, Roma, 441p.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE, 2006, Infrastrutture priority, 1p.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, Rapporto Annuale 2006 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, Roma, 473p.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, 2006, Rapporto annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica 2005, Roma, 441p.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, 2007, Contributo al dibattito sulla politica di coesione, 5p.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, 2008, Rapporto annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica 2007, Roma, 320p.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, 2009, Rapporto annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica 2008, Roma, 324p.

MINISTERO PER LE POLITICHE COMUNITARIE, 1997, Intervento del Ministero Letta presso la Conferenza Stato/Regioni e Conferenza Unificata, Roma.

SÉNAT, 2006, Irlande, quel avenir pour le tigre celtique ?, Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques (1) à la suite d'une mission effectuée en Irlande du 5 au 8 juillet 2006, Par G. Cornu, G. Bailly, D. Reiner et J.-C. Merceron, 42p.

SVIMEZ, 1953, La regione come punto di riferimento di un programma di sviluppo economico del Mezzogiorno, La pianificazione regionale, Atti del IV congresso nazionale di urbanistica, Venezia, 18-21 ottobre 1952, Spa tipografica, Roma.

SVIMEZ, 1992, Rapporto 1992 sui Mezzogiorni d'Europa, Bologna, Il Mulino, 323p.

SVIMEZ, 1993, Rapporto, 1993 sull'Economia del Mezzogiorno, Bologna, Il Mulino, 357p.

SVIMEZ, 2004, Rapporto sull'economia e la società in Campania, Osservatorio economico regionale, Il Mulino, 491p.

SVIMEZ, 2005, Rapporto sull'economia e la società in Campania, Bologna, Il Mulino, 628p.

SVIMEZ, 2006, Sintesi Rapporto sull'economia del Mezzogiorno, Il Mulino, Roma, 71p.

SVIMEZ, 2008, Rapporto sull'economia del Mezzogiorno, Il Mulino, Roma, 843p.

SVIMEZ, 2009, Rapporto sull'economia del Mezzogiorno, Il Mulino, Roma, ?p.

- **Échelle régionale**

DIPARTIMENTO DELL'ECONOMIA DELLA REGIONE CAMPANIA, 2004, I Progetti Integrati in Campania, esperienze in corso, Regione Campania, 107p.

GENTILE D., 2008, La programmazione dei fondi europei nelle infrastrutture in Campania, ACAM, 33p.

GENTILE D., 2010, Infrastrutture, industria e servizi di trasporto e logistica in Campania, Terzo rapporto annuale 2009, Responsabile Centro Studi ACAM, 35p.

RÉGION BRETAGNE ET RÉGION PAYS DE LA LOIRE, 2008, Déclaration commune des régions Bretagne et Pays de la Loire pour le financement de la réalisation de la liaison à grande vitesse Bretagne Pays de Loire, Rennes, 2p.

REGIONE CAMPANIA, 1974, Proposta degli indirizzi politico-operativi per la programmazione economica e territoriale della regione, « opzioni Cascetta ».

REGIONE CAMPANIA, 2000, Programma Operativo Plurifondo 1989/1993 – FESR, Rapporto finale di esecuzione FESR, 33p.

REGIONE CAMPANIA, 2000, Programma Operativo Plurifondo 1994/1999– FESR, Rapporto finale di esecuzione – FESR.

REGIONE CAMPANIA, 2000, *Collegamento fra la Linea Cumana e Circumflegra. Bretella di Monte S. Angelo*, Sepsa, 12p.

REGIONE CAMPANIA, 2002, *Metropolitana regionale – progetto di sistema. Rapporto nell'ambito di uno studio finanziato con risorse di cui alla Mis. 2.5 del PO 1994/1999*.

REGIONE CAMPANIA, 2005, *Rapporto Annuale di Esecuzione 2004, POR Campania 2000-2006*, 252p.

REGIONE CAMPANIA, 2005 (ottobre), *Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Campania*, Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia POR Campania 2000-2006, 160p.

REGIONE CAMPANIA, 2005, *Accordo per l'attuazione dei principi della Convenzione Europea del Paesaggio in Campania*, ReCep (Rete europea della Convenzione europea del paesaggio), Congresso dei Poteri Locali e Regionali, Padula, 2p.

REGIONE CAMPANIA, 2005 (dicembre), *Rapporto preparatorio per l'elaborazione del documento strategico regionale preliminare per la politica di coesione 2007/13*.

REGIONE CAMPANIA, 2007, *Rapporto Annuale di Esecuzione 2006, POR Campania 2000-2006*, 318p.

REGIONE CAMPANIA, 2007, *La pianificazione territoriale in Campania : Piano territoriale regionale (PTR)*, 173p.

REGIONE CAMPANIA, 2010, *Una politica dei trasporti per la regione Campania*, ACAM, 56p.

- **Échelle locale**

COMUNE DI NAPOLI, 1982, *Conferenza cittadina su traffico e trasporti*, Napoli, 19-20 marzo 1982. Maschio Angioino, 508p.

COMUNE DI NAPOLI, 2000, *La metropolitana di Napoli, nuovi spazi per la mobilità e la cultura*, Napoli, Electa Napoli, 101p.

COMUNE DI NAPOLI, 2009, *Le iniziative in corso nella città di Napoli, Progetto del sistema delle infrastrutture dei trasporti*, Napoli, 50p.

TRACTE DES EMPLOYÉS DU SITE DE BAGNOLI, 1980, *Le lavoratrici della nuova Italsider di Bagnoli*.

DOCUMENTS URBANISTIQUES ET DE PROGRAMMATION NATIONAUX, RÉGIONAUX ET LOCAUX

- **Échelle européenne**

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, 1957, *Traité instituant la Communauté européenne*, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958, Rome.

COMMISSION DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 1990, *Quadro Comunitario di Sostegno 1989-1993, Per lo sviluppo e d'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo n°1) Italia*, Lussemburgo.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2000, *Résumé du Cadre communautaire d'appui espagnol 2000-2006 de l'objectif 1*, 23p.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2000, *Résumé du Cadre communautaire d'appui grecque 2000-2006 de l'objectif 1*, 24p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1990, *Cadre Communautaire d'Appui 1989-1993 pour le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (objectif 1) - Grèce, Luxembourg*, 74p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2007 (11 décembre), *Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2008-2010)*, COM(2007) 803 final, Bruxelles, 38p.

- **Échelle nationale**

COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO, 1966, *Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno*, Roma.

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE, 2005, *Quadro Strategico Nazionale (QSN). Documento strategico per il Mezzogiorno, Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013*, Roma, 99p.

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE, 2000, *Nuovo Piano Generale dei Trasporti e della logistica*, Roma, 98p.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, 1969, *Progetto Ottanta*, Rapporto preliminare al programma economica nazionale 1971-1975, Roma.

MINISTERO DEL BILANCIO E PROGRAMMA ECONOMICO, CENTRO DI STUDI E PIANI ECONOMICI, 1971, *Le proiezioni territoriali del Progetto 80*, Estratto dalla *Rivista Urbanistica*, n°57, Roma, 56p.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, 2004, *Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006 (revisione di metà periodo)*, 376p.

MINISTERO DEL TESORO, 1997, *Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF) 1998-2000*, Roma, 120p.

MINISTERO DEL TESORO, 1998, *Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF) 1999-2001*, Roma, 161p.

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, 1998, *Politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno*, Primo rapporto estratto della relazione previsionale e programmatica per il 1999, 72p.

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, 1999 (30 settembre), *Programma di sviluppo del Mezzogiorno*, Piano presentato a titolo dell'obiettivo 1, ai sensi dell'art. 16 del Reg. n. 1260/1999 del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali ed ai sensi della Delibera CIPE n.71 del 14/5/99), Roma, 74p.

MINISTERO DEL TESORO, 2006, *Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF) 2007-2011*, Roma, 178p.

PRESIDENZA ITALIANA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, 2005, *Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO) 2005-2008. Piano italiano in attuazione del rilancio della Strategia di Lisbona*, Roma, 40p.

PRESIDENZA ITALIANA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, 2008, *Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Programma nazionale di riforma 2008-2010*, a cura del Comitato tecnico permanente del CIACE, con il coordinamento del Dipartimento per le Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 134p.

REPUBBLICA ITALIANA, 2007, *Accordo di programma quadro (APQ) "Per gli interventi di bonifica negli ambiti marino-costieri presenti all'interno dei Siti di bonifica di interesse nazionale di Piombino e Napoli Bagnoli-Coroglio"*, 53p.

- **Échelle régionale**

RÉGION BRETAGNE, 2007, *Programme opérationnel FEDER 2007-13*, objectif compétitivité régionale et emploi, 187p.

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE, 2000, *Document unique de programmation (DOCUP) objectif 2 2000-2006*, 112p.

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE, 2007, *Programme Opérationnel FEDER 2007-2013*, objectif compétitivité régionale et emploi, p.268.

REGION THESSALY, 2000, *Regional operational programmes Thessaly, Mainland Greece –Epirus*.

REGIONE ANDALUCIA, 2000, *Programa operativo regional 2000-2006*, 451p.

REGIONE BASILICATA, 2008, *Programma operativo regionale (revisione) 2000-2006*, Potenza, 336p.

REGIONE CAMPANIA, 1956, *Piano territoriale di coordinamento della Campania*.

REGIONE CAMPANIA, 1966, *Schema di sviluppo economico della Campania 1966-1970*, Comitato regionale per la programmazione economica, Napoli, Tipografia Napoletana.

REGIONE CAMPANIA, 1970, *Proposte per il piano di sviluppo della Campania (1971-1975)*, Comitato regionale per la programmazione economica, Napoli, Tipografia Napoletana.

REGIONE CAMPANIA, 1971, *Piano comprensoriale dei trasporti in Campania*, Napoli.

REGIONE CAMPANIA, 1988 (octobre), *Programma Integrato Mediterraneo*, 140p.

REGIONE CAMPANIA, 1995, *Programma Operativo Plurifondo 1994-1999 FESR*, 162p.

REGIONE CAMPANIA, 2000, *Programma Operativo Regionale 2000-2006 (POR)*, 7 septembre 2000, 201p.

REGIONE CAMPANIA, 2002, *Linee programmatiche per gli investimenti per le infrastrutture di trasporto e della mobilità*, Napoli, 92p.

REGIONE CAMPANIA, 2004, *Programma Operativo Regionale 2000-2006 (POR)*, Testo aggiornato alla Decisione della Commissione Europea del 15 dicembre 2004, 305p.

REGIONE CAMPANIA, 2005, *Piano Territorial Regionale (PTR)*, Bollettino Ufficiale 13 maggio 2005, Deliberazione n°287 del 25 febbraio 2005, 320p.

REGIONE CAMPANIA, 2007 (marzo), *Programma operativo FESR 2007-2013 Bozza*, 192p.

REGIONE CAMPANIA, 2007 (novembre), *Programma operativo FESR 2007-2013*, 381p.

REGIONE CAMPANIA, 2007, *Piano Territorial Regionale (PTR)*, Bollettino Ufficiale 10 gennaio 2007, Deliberazione n°1956 del 30 novembre 2006, 551p.

REGIONE CAMPANIA, 2008, *Piano regionale dei rifiuti*, Roma, 277p.

REGIONE LAZIO, 2007, *Programma operativo FESR 2007-13*, obiettivo competitività regionale e occupazione, 158p.

REGIONE LOMBARDIA, 2007, *Programma operativo FESR 2007-2013*, 135p.

REGIONE SARDEGNA, 2000, *Programma operativo regionale 2000-2006*, 290p.

REGIONE SICILIA, 2007, *Programma operativo FESR 2007-2013*, 253p.

- **Échelles provinciale et communale**

COMUNE DI NAPOLI, 1964, *Piano del comune e del compresenrio di Napoli*, Giannini, Napoli.

COMUNE DI NAPOLI, 1972, *Piano regolatore generale*, Napoli.

COMUNE DI NAPOLI, 1997, *Piano comunale dei trasporti*, 116p.

COMUNE DI NAPOLI, 1998, *Variante di salvaguardia*, 32p.

- COMUNE DI NAPOLI, 2000, *Piano della rete stradale primaria*, 203p.
- COMUNE DI NAPOLI, 2003, *Piano delle 100 stazioni*, 289p.
- COMUNE DI NAPOLI, 2004, *Piano regolatore generale (et Variantes générales au PRG)*, 356p.
- COMUNI DI NAPOLI, 2005, *Piano Urbanistico Attuativo relativo all'ambito di Cordoglio – Bagnoli*, 107p.
- PROVINCIA DI CASERTA, 2009, *Proposta di Piano Territoriale di Coordinamento*, 253p.
- PROVINCIA DI NAPOLI, 2006, *Proposta di Piano Territoriale Coordinamento Provinciale (PTCP)*, 98p.
- PROVINCIA DI SALERNO, 2009, *Proposta di Piano Territoriale di Coordinamento*, Verifica di coerenza tra le scelte del Ptcp e le opportunità offerte dalla nuova programmazione 2007-13, 66p.

ARTICLES DE PRESSE ITALIENNE ET EUROPÉENNE

- ACUNA R.-L., CALLE M.-F., Fonds structurels européens : une charité bien ordonnée, *Le Figaro*, n°16991, 30/03/1999, p.11.
- AGRIPPA A., Regione, 4000 dipendenti trasferiti agli enti locali, *Corriere del Mezzogiorno*, 09/01/2011.
- BOZONNET J.J., La Camorra, Naples sous l'empire du crime, *Le Monde*, 11/11/2006.
- BOZONNET J.J., Le désespoir et la honte d'être napolitain, *Le Monde*, 22/05/2008.
- BREHON N.-J., Irlande : l'argent de l'Europe n'a pas suffi, 25/06/2008.
- CAPORALE A., Il terremoto infinito, *La Repubblica*, 13/12/2004.
- CAPUA P., 'Cervelli' all'Interporto la nuova sfida di Punzo, *La Repubblica*, 17/06/2004.
- CARUSO F., Il sistema Pim non è un meccanismo di facile applicazione, *Il Denaro*, 31/01/1991.
- CITTANOVANOTRE M.-L., Le fossé Nord-Sud, malédiction de l'Italie, *Les Échos*, 11/04/2008.
- DUNGLAS D., 2008, Scampia, supermarché de la drogue, *Le Point*, 06/08/2008.
- ECHEGUT A., JO d'Athènes : les plus coûteux de l'histoire, *Les Échos*, 13/08/2004.
- EUROPA PRESS, La acumulación de basura invade Nápoles, *El País*, 03/01/2008.
- FELKAI I., Sidérurgie européenne : « plus que » 100 000 emplois à laminer, *Libération*, 02/02/1984.
- FRASER C., Soldiers bulldoze Naples rubbish, *BBC News*, 07/01/2008.
- FUCCILLO R., Campania al primo posto per la spesa dei fondi Ue, *La Repubblica*, 02/12/2004.
- GASQUET P., Le « made in Italy » en quête d'un sursaut, *Les Échos*, n°19258, 05/10/2004.
- GENONE P., Naples l'imprévisible, *L'express*, 27/04/2006.
- HÜBNER D., 2004, *Lisbon and cohesion policy: complementary objectives*, speech/04/535, Brussels, 4p.
- IMPERIALI E., La Cee è contro Bagnoli, *Il Mattino*, 25/06/1988.
- KROLL O., Berlusconi à Naples, Caricature, *Le Soir*, 23/05/2008.
- LUCARELLI O., Battaglia per i fondi europei la Campania è a rischio tagli, *La Repubblica*, 02/06/2005.
- LUCARELLI O., Velardi bocchia Bagnoli : "Non ha identità turistica", *La Repubblica*, 004/11/2008.
- MELATI P., La minaccia dei caschi gialli "L'Italsider non chiuderà", *La Repubblica*, 29/11/1991.
- PAPITTO F., La CEE punisce il Sud e taglia 1.200 miliardi, *La Repubblica*, 24/09/1993.
- PETRINI R., Sicilia e Campania, fondi perduti, *La Repubblica*, 05/07/1997.
- PIKETTY T., Le désastre irlandais, *Libération*, 14/04/2009.
- POSTIGLIONE A., Il federalismo demaniale dà al Nord ciò che è di tutti, *La Repubblica*, 25/05/2010.
- PRISCO F., Falliti gli obiettivi di Lisbona. Il Mezzogiorno alle corde, *Il sole 24 Ore Sud*, n°40, 2009, p.3

- PULEDDA V.**, Spaventa con l'ascia di guerra taglia 2300 miliardi per il Sud, *La Repubblica*, 20/10/1993.
- RAGONE O.**, Monti accusa : "Fondi europei Campania ancora maglia nera, *La Repubblica*, 08/10/2000.
- RICARD P., DE BRESSON H.**, Bataille franco-britannique pour le budget de l'Europe élargie, *Le Monde*, 16/12/2005.
- ROTONDO R.**, Truffe e veleni, torna in cella mister rifiuti. Già condannato, aveva ottenuto la bonifica di un sito da lui stesso inquinato, *Corriere della sera*, 20/01/2010.
- SENECA**, Dodici ore di "Struscio" nella nuova isola pedonale per le strade di Chiaia, *Cronaca di Napoli*, 01/02/1982.
- SERIO E.**, L'Europa degli egoismi nazionali e'dura a morire. Bagnoli, prova dei nove, *Il Mattino*, 09/02/1980.
- TAULELLE F., MOREL B.**, La politique régionale minée par la compétitivité, *Libération*, Rebonds, 25/07/2006.
- TROCINO A.**, E Galan attacca : troppi soldi al Sud, ora basta, *Corriere della Sera*, 23/01/2009, p.6.
- VACCARIELLO A.**, Ue: Migliora la spesa. Campania virtuosa, *Il Denaro*, 23/03/2007.
- VELARDI C.**, Bagnoli, dopo 15 anni prendiamo atto del disastro, *Corriere del Mezzogiorno*, 03/03/2009.
- VERMONT A.**, La "Lorraine" napolitaine ne veut pas mourir, *Libération*, 02/02/1984.
- SN**, Due incidenti : maxingorgo, *Cronaca di Napoli*, 01/02/1980.
- SN**, Bruxelles promuove la spesa della Campania, *Il Mattino*, 21/02/2005.
- SN**, Voir Naples et pourrir, *Libération*, 20/05/2008.
- SN**, Il traffico di Napoli blocca il presidente imbottigliato con le auto della scorta, *La Repubblica*, 05/01/2007.
- SN**, Crisi del turismo, Di Lello vara le contromisure, *Il Denaro*, 19/01/2008.
- SN**, Turismo, la Regione vara il Piano anti crisi, *Il Denaro*, 23/01/2008.
- SN**, Rifiuti : sotto sequestro la discarica di Pianura, *Il Sole 24 Ore*, 21/10/2008
- SN**, Italie : arrestation d'un chef des carabiniers pour complicité avec la mafia, *Le Progrès*, 19/12/2010.
- UMS RIATE**, 2010, *L'ORATE. De la théorie à la pratique – Témoignage de Jérôme Gensel*, La Lettre du RIATE, n°10, 4p.

SOURCES STATISTIQUES

- COMMISSION EUROPÉENNE**, 2002 (printemps), *L'opinion publique dans l'Union européenne*, Eurobaromètre 57 (printemps), Bruxelles, 256p.
- ISTAT**, 1991 (ottobre), *13° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*, Regione Campania, 259p.
- ISTAT**, 2001 (ottobre), *14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*, Regione Campania, 194p.
- ISTAT**, *Arrivi negli esercizi ricettivi – regione Campania*, Roma 2005.
- ISTAT**, *100 statistiche per il paese*, Roma 2007.
- ISTAT**, 2008 (maggio), *100 statistiche per il paese. Indicatori per conoscere e valutare*, 103p.

LÉGISLATION

• Européenne

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Règlement (CEE) n° 724/75 du Conseil, du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds européen de développement régional*, Journal officiel n° L 073 du 21/03/1975 p. 0001 – 0007 édition spéciale grecque: chapitre 14 tome 1 p. 0010.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Règlement CEE 2088/85 relatif à l'instauration de l'instrument juridique de la mise en œuvre des Projets Intégrés Méditerranéens*.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Règlement (CEE) n° 2052/88 du 24 Juin 1988 concernant les missions des Fonds structurels*.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes*, Journal officiel n° L 312 du 23/12/1995 p. 0001 – 0004.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant sur les dispositions générales sur les fonds structurels*, Bruxelles, 42p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2000, *Règlement (CE) No 1159/2000 de la Commission du 30 mai 2000 visant les actions d'information et de publicité à mener par les États membres sur les interventions des Fonds structurels*, 7p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Règlement (CE) no 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion*, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional*, 169p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2008, JO de l'Union européenne L71, 51ème année, Arrêt définitif du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2008.

• Italienne

DÉCRET DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE (Dpr) n°8 du 15 janvier 1972 relatif au *transfert aux régions à statut ordinaire des attributions administratives de l'Etat en matière d'urbanisme, etc.*

DÉCRET DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE (Dpr) n°616 du 24 juillet 1977 relatif à *l'exécution de la loi de délégation visée à l'article 1^{er} de la loi n°382 du 22 juillet 1975*.

REPUBBLICA ITALIANA, Legge 10 agosto 1950, n.646 (GU n. 200 del 01/09/1950), *Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)*, Pubblicata nella Gazzetta ufficiale n.200 del 1 settembre 1950.

REPUBBLICA ITALIANA, Legge 29 luglio 1957, n.634 (GU n. 193 del 03/08/1957), *Provvedimenti per il Mezzogiorno*, Pubblicata nella Gazzetta ufficiale n.193 del 3 Agosto 1957.

REPUBBLICA ITALIANA, Legge 26 giugno 1965, n. 717 (GU n. 159 del 30/06/1965), *Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, Pubblicata nella Gazzetta ufficiale n°159 del 30 giugno 1965.

REPUBBLICA ITALIANA, Legge 3 dicembre 1971, n. 1102, *Nuove norme per lo sviluppo della montagna*, in Gazz. Uff., 23 dicembre, n. 324.

REPUBBLICA ITALIANA, Legge 6 ottobre 1971, n.853 (GU n. 271 del 26/10/1971), *Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno*.

REPUBBLICA ITALIANA, Legge 14 maggio 1981, n. 219 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75, recante ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981. Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti.

REPUBBLICA ITALIANA, Legge 1 marzo 1986, n°64, *Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*.

REPUBBLICA ITALIANA, Legge 8 giugno 1990, n°142, *Ordinamento delle autonomie locali*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n°135, 12 giugno 1990. Aggiornato alla G.U del 15 giugno 1998, n°137.

REPUBBLICA ITALIANA, Legge 19 dicembre 1992, n. 488, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge 1° marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive*. Ecologia, GU n. 299 del 21/12/1992.

REPUBBLICA ITALIANA, Decreto legislativo 3 Aprile 1993, n. 96 (GU n. 079 del 05/04/1993), *Trasferimento dei soppressi dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno*, in attuazione dell'articolo 3 della legge 19 dicembre 1992, N. 488. Ecologia.

REPUBBLICA ITALIANA, Decreto-legge del 6 maggio 1994 n. 270 *Disposizioni urgenti per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale*. (Reiterato con: DL n. 355 del 10/06/94; salvezza effetti disposta con legge n. 104 del 07/04/95).

REPUBBLICA ITALIANA, Decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, conv. in L. 7 aprile 1995, n. 104 - Disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività gestite dalla soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, per la sistemazione del relativo personale, nonché per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale (stralcio).

REPUBBLICA ITALIANA, Legge n° 59/1997 (Bassanini), *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 marzo 1997.

REPUBBLICA ITALIANA, Legge costituzionale n° 3 del 2001, *Riforma del Titolo V della parte seconda della costituzione italiana (1948) (ossia la parte dedicata a comuni, province e regioni)*.

REPUBBLICA ITALIANA, Legge 5 maggio 2009, n. 42 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale 6 maggio 2009, n. 103) *in materia di federalismo fiscale nata dalla c.d. bozza Calderoli*.

SENATO E CAMERA DEI DEPUTATI, Legge 8 luglio 1904, n.351 (GU n. 166 del 16/07/1904), Recante provvedimenti per il risorgimento economico della città di Napoli, Pubblicata nella Gazzetta ufficiale n°166 del 16 luglio 1904.

- **Régionale**

REGIONE CAMPANIA, Legge regionale n°13 del 25-08-1989, *Consulta regionale per i problemi della unificazione europea. Comité consultatif régional*.

REGIONE CAMPANIA, Legge regionale n. 11 del 4 luglio 1991, *Ordinamento amministrativo della Regione Campania*.

REGIONE CAMPANIA, Legge regionale n°16 del 22 dicembre 2004, *Norme sul governo del territorio*.

- **Française**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite loi « Pasqua ».

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Dite loi « Voynet ».

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, Dite loi « Chevènement ».

FILMOGRAPHIE, LITTÉRATURE

CALABRIA A., D'AMBROSIO A., RUGGIERO P., 2008, *Biutiful cauntri*, Documentaire produit et réalisé en 2007.

GARRONE M., 2008, *Gomorra*, film tiré de l'œuvre de Roberto Saviano : Gomorra. Dans l'empire de la Camorra.

ORTESE A.M., 1953, *Il mare non bagna Napoli*, Einaudi, 176p.

ROSI F., *Le mani sulla città*. Film italien produit et réalisé en 1963.

SAVIANO R., 2007, *Gomorra. Dans l'empire de la camorra*, Paris, Gallimard, 368p.

PORTAILS INTERNET

- Échelle européenne

OFFICE STATISTIQUE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE :

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_sc_hema=PORTAL

PORTAIL D'ACCÈS AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE : <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>

PORTAIL DU CONSEIL DE L'EUROPE : www.coe.int

UNION EUROPÉENNE : www.europea.eu.int

- L'administration centrale de l'État en Italie

CHAMBRE DES DÉPUTÉS : <http://www.camera.it/index.asp>

MINISTÈRE DES FINANCES : www.dps.tesoro.it

POLITIQUES EUROPÉENNES : <http://www.politichecomunitarie.it/>

PORTAIL DU MINISTERO DELL'INTERNO DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI : <http://elezionistorico.interno.it/index.php> (Archive des élections nationales et régionales en Italie).

- Échelle régionale

AGENCE RÉGIONALE POUR LA PROTECTION ENVIRONNEMENTALE DE LA CAMPANIE : <http://www.arpacampania.it/index.asp>

COMMUNE DE NAPLES : www.comune.napoli.it/urbanistica

CONSORTIUM DE L'AIRE DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL DE LA PROVINCE DE CASERTE : <http://www.asicaserta.it/mappe.htm>

CONSORTIUM DE L'AIRE DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL DE LA PROVINCE DE NAPLES : <http://asinapoli.web.mtncompany.it/ente/localizzazione.php>

CONSORTIUM DE L'AIRE DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL DE LA PROVINCE DE BÉNÉVENT : <http://www.asibn.it/>

CONSORTIUM DE L'AIRE DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL DE LA PROVINCE D'AVELLINO : <http://www.asi-avellino.com/>

CONSORTIUM DE L'AIRE DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL DE LA PROVINCE DE SALERNE : <http://www.asisalerno.it/>

LE PORTAIL DU TOURISME EN RÉGION CAMPANIE : <http://campaniatour.it/>

PORTAIL DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE (SITE DE LA DATAR) :
<http://www.projetsdeurope.gouv.fr/>

PORTAIL OFFICIEL DU PARC DES COLLINES DE NAPLES : <http://www.parcodellecollinedinapoli.it/>

PROVINCE DE NAPLES : <http://www.provincia.napoli.it/>

RÉGION DE CAMPANIE : www.regione.campania.it

SOCIÉTÉ DE TRANSFORMATION URBAINE DE BAGNOLI : www.bagnolifutura.it

TRANSPORT EN CAMPANIE : <http://www.campaniatrasporti.it/>

UNIVERSITÉ DE SALERNE : <http://www3.unisa.it/>

- **Organismes et instituts de recherche**

ASSOCIATION ENVIRONNEMENTALE ITALIENNE : <http://www.legambiente.eu/>

INSTITUT NATIONAL DE L'URBANISME : <http://www.inu.it/>

LES FONDS STRUCTURELS EN ITALIE : <http://europa.formez.it/>

- **Autres**

PORTAIL DES FONDS EUROPÉENS EN ÎLE-DE-FRANCE : <http://www.europeidf.fr/>

CONSEIL GÉNÉRAL DE SEINE-SAINT-DENIS : www.seine-saint-denis.fr

PORTAIL DU CENTRO STUDI SUD E NORD. PADOVA :
<http://www.padovanet.it/associazioni/sudenord/ITA-ECO.html>

PORTAIL DE LA SOCIÉTÉ DU PACTE TERRITORIAL POUR L'EMPLOI DE L'AGRO NOCERINO SARNESE :
<http://www.pattocomunitarioagro.it/>

- **Les journaux en ligne**

CORRIERE DELLA SERA : <http://www.corriere.it/>

IL DENARO : <http://www.denaro.it/>

IL MATTINO : http://www.ilmattino.it/mattino/page_view.php

IL SOLE 24 ORE : <http://www.ilsole24ore.com/>

LA STAMPA : <http://www.lastampa.it/redazione/default.asp>

REPPUBBLICA : <http://www.repubblica.it/>

TABLES ET INDEX

INDEX DES SIGLES UTILISÉS	.....	p. 491
TABLE DES ENCADRÉS	.....	p. 493
TABLE DES FIGURES	.....	p. 494
TABLE DES TABLEAUX	.....	p. 495
TABLE DES DOCUMENTS	.....	p. 497
TABLE DES PHOTOGRAPHIES	.....	p. 497
TABLE DES MATIÈRES	.....	p. 499

Sigles et abréviations

ACAM : Agenzia campania per la mobilità sostenibile / Agence pour la mobilité durable en Campanie

ANAS : Azienda nazionale autonoma delle strade statali / Agence nationale de gestion des routes d'Etat

ARPAC : Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania / Agence régionale pour la protection environnementale de la Campanie

ASI : Area di sviluppo industriale / Aire de développement industriel

CASMEZ : Casa per il Mezzogiorno / Caisse pour les opérations extraordinaires d'intérêt public dans l'Italie méridionale (Caisse du Midi)

CCA : Cadre Communautaire d'Appui

CCRE : Conseil des Communes et des Régions d'Europe

CEE : Communauté Économique Européenne

CEIS : Center for international studies on economic growth

CGIL : Confederazione Generale dell'industria e del lavoro / Confédération Générale de l'Industrie et du Travail

CIPE : Comitato interministeriale per la programmazione economica / Comité interministeriel pour la programmation économique

CNEL : Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro / Conseil national de l'économie et de l'emploi

CPER : Contrat de Plan/Projet État/Région

CRESME : Centro ricerche economiche, sociologiche e di mercato nell'edilizia

CRPE : Comitati Regionali per la Programmazione Economica / Comité régional pour la programmation économique

CRSN : Cadre de Référence Stratégique Nationale

CTP : Compagnia Trasporti Pubblici di Napoli / Compagnie des transports publics de Naples

DG : Direction Générale de la Commission européenne

DOCUP : DOcument unique de programmation

ERDF : European Regional Development Fund

ESPON : European spatial planning observation network

Eurostat : Office statistique des Communautés européennes

FAS : Fondo per le aree sottoutilizzate / Fonds pour les territoires sous-utilisés

FEADER : Fonds européen agricole de développement rural

FEDER : Fonds européen de développement régional

Formez : Centro di formazione e di studi per il Mezzogiorno / Centre de formation et d'études pour le Mezzogiorno

FS : Ferrovie dello Stato / Société des chemins de fer italiens

FSE : Fonds Social Européen

ILVA : Industrie lavorazione valvole acciaie

IRI : Istituto per la ricostruzione industriale / Institut de reconstruction industrielle

ISTAT : Istituto nazionale di statistica / Institut national de statistiques

LTR : Linea Transviaria Rapida / Ligne de trans-voirie rapide

MOC : Méthode ouverte de coordination
OIN : Opération Intégrée en faveur de Naples
ORATE : Observatoire en réseau pour l'aménagement du territoire européen
PAM : Plan d'action pour la Méditerranée
PDMR : Piano Direttore della mobilità regionale / Plan directeur de la mobilité régionale
PIB : Produit intérieur brut
PIC : Programmes d'initiatives communautaires
PIM : Programme intégré méditerranéen
PIT : Projet intégré territorial
PLU : Plan local d'urbanisme
PNR : Programme National de Réforme
PO : Programme opérationnel
PPA : Parité de Pouvoir d'Achat
PRG : Piano Regolatore Generale / Plan Régulateur Général
PUE : Piano Urbanistico di Esecuzione / Plan urbanistique d'exécution
QCS : Quadro di Sostegno Comunitaria / Cadre Communautaire d'Appui
RFI : Rete Ferroviaria Italiana / Réseaux ferroviaires italien
RIATE : Réseau interdisciplinaire pour l'aménagement du territoire européen
SESPA : Società per l'esercizio di pubblici servizi anonima / Société anonyme pour l'exercice des services publics.
SDEC : Schéma de développement de l'espace communautaire
STS : Sistema territoriale di Sviluppo / Système Territorial de Développement
SVIMEZ : Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno / Association pour le développement de l'industrie dans le Mezzogiorno.
SWOT : Strength, Weaknesses, Opportunities and Threats (forces, faiblesses, opportunités et menaces)
UE : Union européenne

Table des encadrés

Encadré 1	<i>L'Union européenne affiche son soutien aux actions menées en région Campanie (2000-06).....</i>	p.12
Encadré 2	<i>De la politique régionale européenne à la politique de cohésion 1988-2013</i>	p.18
Encadré 3	<i>Voyage au cœur des principaux documents de planification et financiers utilisés au cours de notre analyse.....</i>	p.36
Encadré 1.1	<i>Quelques exemples de titres d'articles témoignant des liens entre l'Europe et la région Campanie de 1993 à 2005.....</i>	p.49
Encadré 1.2	<i>L'indice 75 du PIB par habitant : sésame pour l'obtention des fonds structurels</i>	p.51
Encadré 1.3	<i>« Galan, président de la Vénétie, attaque : trop de fonds pour le Sud, maintenant ça suffit ».....</i>	p.56
Encadré 1.4	<i>Le financement du Projet Intégré Méditerranéen en région Campanie</i>	p.58
Encadré 1.5	<i>Note méthodologique sur la construction de la planche cartographique (Fig.1.2).....</i>	p.62
Encadré 1.6	<i>Les basiques du financement européen : les plafonds de cofinancements</i>	p.66
Encadré 1.7	<i>L'évolution du budget de la politique de cohésion (1988-2013)</i>	p.81
Encadré 1.8	<i>L'élargissement et l'opinion publique.....</i>	p.83
Encadré 2.1	<i>Le diagnostic territorial dans les programmes opérationnels régionaux</i>	p.118
Encadré 2.2	<i>Un échantillon de la presse européenne sur les représentations de Naples et sa région (2006-2008).....</i>	p.122
Encadré 2.3	<i>La politique de marketing territorial de la Région Campanie.....</i>	p.127
Encadré 2.4	<i>Le cadre institutionnel local, régional et national en Campanie. Quel jeu d'acteurs ?.....</i>	p.132
Encadré 2.5	<i>La vie politique locale, régionale et nationale « polluée » par la crise des déchets à Naples, vue par la presse et les citoyens.....</i>	p.137
Encadré 2.6	<i>« Le désespoir et la honte d'être napolitain » par Jean-Jacques Bozonnet</i>	p.138
Encadré 2.7	<i>Le trafic automobile : un frein au développement de Naples.....</i>	p.156
Encadré 2.8	<i>Quelques exemples de chantiers en cours de la Ligne 1 dans le centre historique de Naples.....</i>	p.166
Encadré 2.9	<i>La reconversion industrielle et la réhabilitation des friches, enjeu européen ?</i>	p.178
Encadré 2.10	<i>État d'avancement des grands projets prévus dans le cadre de la transformation urbaine de Bagnoli.....</i>	p.185
Encadré 3.1	<i>Projet de découpage de la Campanie, issu des travaux de la Svimez (1952)</i>	p.211
Encadré 3.2	<i>Le modèle de la « Troisième Italie ».....</i>	p.229
Encadré 3.3	<i>Le Projet 80.....</i>	p.236
Encadré 3.4	<i>Les options du Schéma de développement de l'espace communautaire (1999)</i>	p.240
Encadré 3.5	<i>Le polycentrisme en Campanie, au cœur des politiques européenne, nationale et régionale (1960-2000).....</i>	p.241
Encadré 3.6	<i>Les enjeux d'une métropole attractive dans le Projet 80.....</i>	p.242
Encadré 3.7	<i>Les « sites protégés » du Programme opérationnel en région Campanie et les « ressources » du Projet 80.....</i>	p.245
Encadré 3.8	<i>Des systèmes productifs locaux (SPL) aux Projets intégrés territoriaux (PIT)</i>	p.258
Encadré 4.1	<i>Le patrimoine paysager et industriel en Europe.....</i>	p.299
Encadré 4.2	<i>La nouvelle Méthode ouverte de coordination (MOC).....</i>	p.309
Encadré 4.3	<i>Le projet urbain intégré de Villetaneuse en Seine-Saint-Denis</i>	p.333
Encadré 4.4	<i>La « cité Allende » dans le projet urbain et universitaire de Villetaneuse entre les deux programmations 2000-06 et 2007-13.....</i>	p.335
Encadré 5.1	<i>Note méthodologique sur l'élaboration des figures du chapitre 5</i>	p.342
Encadré 5.2	<i>Le site industriel de Bagnoli. Les rapports de forces entre les acteurs politiques du local à l'Europe vus par la presse</i>	p.348
Encadré 5.3	<i>Le transfert des compétences vers l'administration ordinaire et la nouvelle position de la Région Campanie</i>	p.358

Encadré 5.4	La Région Île-de-France et la Préfecture dans la politique de cohésion européenne : le cadre institutionnel	p.361
Encadré 5.5	Voyage au cœur des organismes chargés de l'encadrement du Programme opérationnel campanien 2000-06	p.377
Encadré 5.6	La réforme du fédéralisme fiscal en Italie et le renforcement des relations concurrentielles entre les Régions	p.380
Encadré 5.7	Le quartier de Pianura dans le projet <i>Urban</i> : la Commune, interlocuteur privilégié de l'Europe	p.386
Encadré 5.8	La Province : maillon faible du processus de décentralisation mais existence européenne	p.391

Table des figures

Fig.1.	<i>La région Campanie dans le zonage européen 1989-2013.....</i>	p.19
Fig.2.	<i>Européanisation et politiques publiques nationales : les phases du processus.....</i>	p.21
Fig.3.	<i>Les grandes étapes de la politique d'aménagement du territoire en région Campanie (1950-2013).....</i>	p.26
Fig.1.1	<i>Dépenses publiques : investissements et transferts pour la période 2001-07 (euro/hab.).....</i>	p.55
Fig.1.2	<i>Répartition régionale des engagements des fonds européens et aide par habitant pour la période 1975-2013 (en euro).....</i>	p.61
Fig.1.3	<i>Répartition annuelle du FEDER de 1975 à 2013 en région Campanie et principaux événements qui peuvent avoir un impact sur cette répartition.....</i>	p.71
Fig.1.4	<i>Budget communautaire : contributions et bénéfices nets en 2008.....</i>	p.85
Fig.1.5	<i>Les régions européennes officielles et officieuses soumises à l' « effet statistique »</i>	p.88
Fig.1.6	<i>Exercice de fiction prospective des zones éligibles de la politique de cohésion pour la période 2014-2020.....</i>	p.91
Fig.2.1	<i>Nombre d'articles publiés dans le quotidien La Repubblica contenant les occurrences « criminalité » et « déchets » sur trois régions italiennes entre 2006 et 2010.....</i>	p.123
Fig.2.2	<i>Occurrences liées aux termes de « criminalité » et de « déchets » présentes dans les POR de Campanie, Lombardie et Sicile 2007-13</i>	p.125
Fig.2.3	<i>Les rapports État, Région, collectivités infrarégionales avant et après la réforme de 2001 dans les domaines de l'aménagement du territoire.....</i>	p.134
Fig.2.4	<i>La région Campanie en Italie : quelques indicateurs socio-économiques.....</i>	p.141
Fig.2.5	<i>L'évolution du PIB par hab. (PPA) par rapport à l'indice 100 dans trois régions européennes.....</i>	p.143
Fig.2.6	<i>Évolution du nombre d'employés dans le secteur de l'industrie entre 1985 et 1995 (en milliers).....</i>	p.148
Fig.2.7	<i>Évolution du PIB par hab. (PPA) entre 1951 et 1991 dans cinq provinces italiennes.....</i>	p.150
Fig.2.8	<i>Densité de population et réseaux ferroviaires en région Campanie.....</i>	p.155
Fig.2.9	<i>Les projets dans la requalification urbaine de Bagnoli</i>	p.183
Fig.3.1	<i>Les grandes étapes de la « territorialisation » des politiques d'aménagement en Campanie (1950-2013).....</i>	p.197
Fig.3.2	<i>Articulation des documents liés à l'aménagement du territoire en région Campanie (2000-2013).....</i>	p.203
Fig.3.3	<i>Le Plan régional campanien à la jonction des processus de territorialisation et d'eupéanisation.....</i>	p.205

Fig.3.4	Répartition des financements attribués aux « Projets spéciaux » par provinces en Campanie pour la période 1974-1981 (en %).....	p.216
Fig.3.5	La politique régionale unitaire en Italie associant le FAS et la politique de cohésion pour la période 2007-2013.....	p.220
Fig.3.6	La territorialisation des politiques en région Campanie de 1950 à 2013.....	p.222
Fig.3.7	La Campanie à l'interface d'intérêts régionaux, nationaux et européens.....	p.226
Fig.3.8	Localisation des aires de développement industriel (ASI) en région Campanie en 2011.....	p.228
Fig.3.9	Enrichissement et développement industriel dans la province d'Avellino.....	p.231
Fig.3.10	Territorialisation des Projets intégrés territoriaux (PIT) en région Campanie.....	p.257
Fig.3.11	Articulation possible entre les grands axes du Programme opérationnel et ceux du Plan territorial campanien.....	p.261
Fig.3.12	Comparaison entre les « systèmes territoriaux de développement » du Plan Territorial Régional et les « Projets intégrés territoriaux » du Programme opérationnel.....	p.263
Fig.4.1	Répartition en % des aides destinées aux « Projets spéciaux » en région Campanie (au 31/12/83).....	p.284
Fig.4.2	Localisation des principales interventions dans le cadre de l'Opération Intégrée à Naples	p.285
Fig.4.3	Répartition des fonds structurels par axes des programmes opérationnels campaniens (en%).....	p.296
Fig.5.1	Schéma institutionnel de l'Opération Intégrée en faveur de Naples.....	p.350
Fig.5.2	Schéma d'intervention institutionnelle des acteurs dans la mise en œuvre d'un projet PIM.....	p.353
Fig.5.3	L'europanisation des organes institutionnels en région Campanie à travers l'élaboration de la politique de cohésion	p.360
Fig.5.4	La politique de cohésion dans la structure administrative campanienne.....	p.373
Fig.5.5	La politique de cohésion pénètre l'ensemble de l'architecture administrative régionale campanienne.....	p.375
Fig.5.6	Des organismes ad hoc pour la gestion, le suivi et la réalisation du Programme opérationnel campanien 2000-06.....	p.376
Fig.5.7	Le Projet intégré territorial. Élaboration, gestion et évaluation.....	p.398
Fig.5.8	État d'avancement des dépenses liées aux PIT (en %) au 31/12/07.....	p.400
Fig.5.9	Les Projets intégrés territoriaux supprimés.....	p.403
Fig.5.10	Projets intégrés territoriaux engagés dans chaque commune de Campanie (2002-06).....	p.408

Table des tableaux

Tab.1	La coopération en matière de développement territorial en France	p.22
Tab.2	La coopération en matière de développement territorial en Italie	p.23
Tab.1.1	Pourcentage des fonds européens alloués à la région Campanie sur le total des fonds versés à l'Italie	p.60
Tab.1.2	Aide communautaire par habitant et indicateurs socio-économiques dans quelques régions européennes d'objectif 1	p.64
Tab.1.3	Intervention des fonds structurels 2000-06. Réalisation au 31 Décembre 2006	p.69
Tab.1.4	Fonds structurels dépensés en pourcentage du total des fonds alloués en région Campanie	p.72
Tab. 1.5	Irrégularités et fraudes (ensemble des fonds FEDER, FSE, FEOGA et SFOP) pour l'année 2008 (en milliers d'euro).....	p.73
Tab.1.6	Pourcentage des dépenses réalisées sur le coût total des dépenses dans les	

	<i>régions d'Objectif 1 pour la période 1989-2006.....</i>	p.74
Tab. 1.7	<i>Taux d'absorption des fonds structurels dans quelques « mesures » du Programme opérationnel campanien 2000-06.....</i>	p.75
Tab.1.8	<i>Les régions européennes dont l'indice du PIB a été soumis à l' « effet statistique » entre 2001 et 2004.....</i>	p.90
Tab.1.9	<i>Les ressources du projet de métropolitain régional (2000-2010) (en millions d'euros).....</i>	p.98
Tab.1.10	<i>Plan financier de bonification et de récupération environnementale de l'aire industrielle de Bagnoli</i>	p.108
Tab.2.1	<i>PIB par habitant en région Campanie dans une Europe de six à vingt-sept (Ue=100).....</i>	p.142
Tab.2.2	<i>Quelques indicateurs socioéconomiques.....</i>	p.145
Tab.2.3	<i>Mezzogiorno, les changements dans la qualité et le niveau de vie (comparaison entre le début des années 1950 et le début des années 1990).....</i>	p.151
Tab.2.4	<i>Indicateurs de dotations ferroviaires dans quelques régions italiennes.....</i>	p.153
Tab.2.5	<i>Indice de dotations ferroviaires dans les provinces de la région Campanie.....</i>	p.154
Tab.3.1	<i>Classification et zonage des territoires intéressés par un développement industriel en région Campanie en 1956 d'après le Comité Régional pour la Programmation Économique.....</i>	p.224
Tab.3.2	<i>Typologie des territoires bénéficiaires du FEDER en Campanie pour la période 2007-13.....</i>	p.266
Tab.4.1	<i>Répartition des financements de la « Caisse du Midi » en région Campanie (1957-85) (en %).....</i>	p.277
Tab.4.2	<i>Répartition en % par États-membres des projets d'infrastructures financés par le FEDER (1975-87).....</i>	p.278
Tab.4.3	<i>Opération Intégrée de Naples. Programme 1985-87. Répartition en % des investissements prévus par fonctions et types de projets (en liras).....</i>	p.287
Tab.4.4	<i>Axes du Programme intégré méditerranéen pour la région Campanie</i>	p.292
Tab.4.5	<i>Coût total (Fonds publics, privés et communautaires) réparti par axes prioritaires d'intervention 1989-93 en région Campanie (en %).....</i>	p.301
Tab.4.6	<i>Plan de financement prévisionnel du PO 1994-99 campanien (en millions d'écus).....</i>	p.304
Tab.4.7	<i>Quelques « catégories de dépenses » en faveur de la réalisation des stratégies de Lisbonne et Göteborg.....</i>	p.312
Tab.4.8	<i>Occurrences liées aux stratégies de Lisbonne et Göteborg présentes dans les PO campaniens</i>	p.314
Tab.4.9	<i>Répartition financière des fonds (en %) par axes d'interventions pour les programmes opérationnels 2000-06 et 2004-06 Campanie.....</i>	p.316
Tab.4.10	<i>Répartition financière dans les « axes » d'intervention des programmations 2000-06 et 2007-13 en région Campanie FEDER (en millions d'euros et en %)</i>	p.320
Tab.4.11	<i>Liste indicative des axes et mesures destinée au fléchage de Lisbonne.....</i>	p.323
Tab.4.12	<i>Répartition financière par « axes » thématiques des programmes opérationnels 2000-06 et 2007-13 pour la région Île-de-France (en millions d'euros).....</i>	p. 327
Tab.4.13	<i>Liste indicative des axes et mesures qui doivent être pris en considération à hauteur de 50% dans les projets intégrés en région Ile de France (2007-13).....</i>	p. 331
Tab.5.1	<i>Capacité de dépense des fonds structurels dans les régions du Mezzogiorno au 31 mars 1998 pour la période 1994-99.....</i>	p.368
Tab.5.2	<i>Subventions approuvées et payées dans le cadre des PIT pour la région Campanie.....</i>	p.402

Table des documents

Doc.1	<i>L'ex-aire industrielle de Bagnoli et le réseau régional du métro napolitain</i>	p.31
Doc.1.1	<i>L'expansion urbaine dans la province de Naples en 1960 et en 2004</i>	p.78
Doc.1.2	<i>Les lignes Cumana et Circumflegrea</i>	p.101
Doc.1.3	<i>État de réalisation des travaux du métropolitain à Naples</i>	p.103
Doc.2.1	<i>Déplacements pour le travail ou pour les études par train ou autobus dans diverses communes de Campanie en 1991.....</i>	p.158
Doc.2.2	<i>Le plan du métro de Naples.....</i>	p.159
Doc.2.3	<i>Stations et nœuds dans le réseau ferroviaire associés aux interventions de requalification urbanistique.....</i>	p.161
Doc.2.4	<i>Place Dante (avant et après projet du métro) – Architecte Gae Aulenti.....</i>	p.169
Doc.3.1	<i>Structure du Plan Territorial Régional. Les cadres territoriaux de références.....</i>	p.204
Doc.3.2	<i>Un « zonage » en faveur du développement touristique en région Campanie.....</i>	p.207
Doc.3.3	<i>Carte des régions défavorisées de la C.E.E (juin 1964) et Mezzogiorno officiel (1950).....</i>	p.210
Doc.3.4	<i>Exemple de carte proposée dans le Programme opérationnel campanien 2000-06 : Sites et décharges à bonifier en région Campanie.....</i>	p.256
Doc.3.5	<i>Les « espaces environnementaux intégrés ».....</i>	p.264
Doc.4.1	<i>Construction du métro (Opération Intégrée à Naples).....</i>	p.288
Doc.4.2	<i>Interventions cofinancées par des Fonds structurels dans le Mezzogiorno (1989-93).....</i>	p.302
Doc.5.1	<i>Schéma stratégique de la proposition de Plan Territorial de Coordination Provinciale de Naples.....</i>	p.392
Doc.5.2	<i>Avancement des dépenses dans les Projets intégrés territoriaux au 31/12/2007 par régions (en %).....</i>	p.401

Table des photographies

Photographie 1	<i>Drapeau de l'Union européenne suspendu à côté de celui de la Cité des sciences.....</i>	p.12
Photographie 2	<i>Panneaux affichant le soutien financier européen. Station de Métro Via Duomo en travaux à Naples (Ligne 1).....</i>	p.12
Photographie 3	<i>Panneaux affichant le soutien financier de l'Union européenne dans la requalification de la Piazza Carlo III à Caserte.....</i>	p.12
Photographie 4	<i>Panneaux affichant le soutien financier de l'Union européenne. Station de Métro « Università » en travaux à Naples (Ligne 1).....</i>	p.12
Photographie 5	<i>La friche de Bagnoli.....</i>	p.31
Photographie 1.1	<i>Travaux de bonification (en cours) du site industriel de Bagnoli.....</i>	p.110
Photographie 2.1	<i>Place du Plébiscite à Naples.....</i>	p.130
Photographie 2.2	<i>Place Dante (station de métro située à gauche face à la porte Alba).....</i>	p.131
Photographie 2.3	<i>Station Municipio (Ligne 1).....</i>	p.166
Photographie 2.4	<i>Station Toledo (Ligne 1).....</i>	p.166
Photographie 2.5	<i>Station Université (Ligne 1).....</i>	p.166
Photographie 2.6	<i>Station Duomo (Ligne 1).....</i>	p.166
Photographie 2.7	<i>Station Piazza Cavour, Ligne 1 métropolitain de Naples.....</i>	p.168
Photographie 2.8	<i>Les travaux de la Station Toledo (Ligne 1) pris dans le patrimoine archéologique.....</i>	p.170
Photographie 2.9	<i>Travaux du métropolitain (Ligne 1) Piazza Municipio et fouilles archéologiques à Naples.....</i>	p.172

Photographie 2.10	<i>Le site industriel de Bagnoli dans les années 1960.....</i>	p.175
Photographie 2.11	<i>Travaux de bonification toujours en cours en 2007.....</i>	p.180
Photographie 2.12	<i>L'aciérie de Bagnoli.....</i>	p.181
Photographie 2.13	<i>L'appontement nord. De l'usage industriel</i>	p.184
Photographie 2.14	<i>L'appontement nord. à l'usage récréatif.....</i>	p.184
Photographie 2.15	<i>La porte du Parc.....</i>	p.185
Photographie 2.16	<i>Le parc des sports.....</i>	p.185
Photographie 2.17	<i>L'aquarium thématique.....</i>	p.185
Photographie 2.18	<i>Les studios.....</i>	p.185
Photographie 2.19	<i>Le parc urbain de Bagnoli</i>	p.185
Photographie 3.1	<i>L'usine Irisbus Iveco implantée au cœur de la Vallée d'Ufita(Flumeri)....</i>	p.232
Photographie 3.2	<i>Vallée d'Ufita (province d'Avellino).....</i>	p.234
Photographie 4.1	<i>« Les débuts du FEDER : construction d'un aqueduc en Sicile ».....</i>	p.279
Photographie 4.2	<i>Le funiculaire de Montesanto en 1884</i>	p.281
Photographie 4.3	<i>Le funiculaire de Montesanto en 2009.....</i>	p.281
Photographie 4.4	<i>Le Château Normand d'Ariano Irpino (province d'Avellino).....</i>	p.293
Photographie 4.5	<i>Bagnoli : de l'aciérie au patrimoine industriel.....</i>	p.300
Photographie 4.6	<i>Le terminal intermodal de Nola (dans la province de Naples).....</i>	p.306
Photographie 4.7	<i>La cité Allende avant rénovation.....</i>	p.335
Photographie 4.8	<i>La cité Allende pendant les travaux.....</i>	p.335
Photographie 4.9	<i>La cité Allende (fin de chantier).....</i>	p.335
Photographie 4.10	<i>Rue de l'université (Villetaneuse).....</i>	p.335
Photographie 5.1	<i>Le nouvel axe viaire nord/sud de Salerne, le long du fleuve Irno.....</i>	p.405
Photographie 5.2	<i>Site archéologique de Liternum à Giugliano in Campania (Province de Naples).....</i>	p.407

Table des matières

Sommaire	p.9
Introduction générale	p.11
• De la politique d' « aménagement du territoire » à la politique européenne de cohésion	p.15
• L'eupéanisation des politiques d'aménagement du territoire : le rôle de la politique de cohésion	p.20
• Recomposition territoriale et articulations d'échelles : l'approche pluri-scalaire des acteurs institutionnels.....	p.25
• Le métropolitain régional de Naples et l'ex-aire industrielle de Bagnoli comme exemples privilégiés.....	p.29
• Structure de la thèse	p.33
Des acteurs au territoire. Quelles sources ?	p.35
 Partie I. De l'Europe à Naples et de Naples à l'Europe	p.43
Chapitre 1. La région Campanie « vue de » l'Europe. Une approche par les fonds structurels	p.47
• Les rapports Europe/région Campanie vus par la presse. Un regard « superficiel »	p.48
• Des relations en réalité complexes et anciennes	p.51
 1. La Campanie. Une région privilégiée de l'Europe ?	p.54
1.1 La Campanie est-elle vraiment une région « assistée » ?	p.55
1.2 Les contraintes de l'appartenance d'une région « pauvre » à un pays « riche »	p.66
• La « capacité financière » de l'État : la Campanie ressortissante d'un pays riche	p.67
• La capacité d'absorption des fonds communautaires : « bons et mauvais élèves »	p.69
• Naples, une « grande ville »	p.77
 2. La Campanie, une région « banale » de l'objectif 1 ?	p.80
2.1 Les élargissements et la contrainte budgétaire	p.81
2.2 Élargissements et « effet statistique »	p.87
 3. Le métropolitain de Naples et la requalification de la friche de Bagnoli, vus de l'Europe	p.94
3.1 Le métropolitain de Naples : une « vitrine » de l'Europe	p.95
• Un tour d'Europe des métropolitains cofinancés par les fonds structurels	p.95
• Les fonds structurels et le projet régional du métro de Naples	p.97
3.2 L'Europe et la patrimonialisation des paysages. Une plus faible lisibilité des fonds alloués	p.104
• La protection et la sauvegarde des paysages. Une politique difficile à quantifier	p.104
• Suivre les grands axes : la Campanie à la remorque des financements européens ?	p.105
• L'apport financier pour la reconversion industrielle du site de Bagnoli. Quelle visibilité ?.....	p.106
Conclusion du Chapitre 1	p.115
 Chapitre 2. Naples et ses paradoxes. Quelle vitrine pour l'Europe ?	p.117
1. La Campanie, une région faite de paradoxes	p.119
1.1 La région napolitaine dans une « bataille de l'image »	p.120

• Des clichés négatifs	p.120
• Contre-clichés.....	p.125
1.2 De la « renaissance » napolitaine au « désespoir et la honte d'être napolitain » (Bozonnet, 2008)	p.128
• La « renaissance » napolitaine (1993-2000)	p.128
• Un fourmillement institutionnel (1990-2001)	p.132
• Le retour de flamme : la chute brutale des années 2000	p.136
2. Une métropole en décrochement persistant	p.139
2.1 Naples concentre « tous les vices d'une mégapole sans en avoir la richesse » (Lanzetta, 2008)	p.140
• Un PIB par habitant (PPA) sous le seuil de l'indice 75	p.140
• La Campanie dans une position intermédiaire en matière de dépenses en Recherche et Développement	p.143
• Taux de chômage et travail informel	p.144
• La micro-criminalité et la criminalité organisée dans les Programmes opérationnels campanien	p.146
• Naples et la désindustrialisation	p.147
2.2 Naples dans son environnement : une lecture qui aggrave le constat de marginalité	p.149
3. Le métro régional campanien : la cura del ferro napolitaine	p.152
3.1 État des lieux au milieu des années 1990	p.153
• Un réseau riche mais cloisonné	p.153
• Une gestion éclatée	p.158
3.2 Le projet de système intégré des transports : la relance des travaux du métro (1994-2002)	p.160
• Le Plan Communal des Transports ou le « modèle napolitain »	p.160
• De la Commune à la Région : le Plan Régional des Transports	p.163
3.3 Le métropolitain dans des jeux d'images. L'art et l'archéologie au service des politiques publiques régionale et européenne	p.168
4. Bagnoli, la chimérique : du gigantisme industriel au « poumon vert » de Naples	p.173
4.1 Bagnoli, les débuts de l'industrie et les premiers tourments (1904-1980)	p.174
4.2 « La Lorraine napolitaine ne [voulait] pas mourir » (1981-93)	p.177
4.3 Bagnoli dans le processus de reconversion industrielle (de 1994 à nos jours)	p.178
4.4 Les chantiers phares de la reconversion industrielle de Bagnoli	p.182
Conclusion du Chapitre 2	p.187
Conclusion Partie I	p.189
Partie II Politique européenne de cohésion et politique méridionale en région Campanie. Héritages ou ruptures ?	p.191
Chapitre 3. Territoires et territorialisation. De la politique méridionale à la politique de cohésion.....	p.197
1. La notion de « territorialisation » et le Plan Territorial Régional	p.200
1.1 Le concept de « territorialisation »	p.200
1.2 Le Plan Territorial Régional campanien : entre territorialisation et européanisation.....	p.202
2. Campanie. À la recherche du territoire pertinent	p.206
2.1 L'intervention extraordinaire. Territoire « institutionnel » et « Projets spéciaux »	p.208

• Le territoire institutionnel de la politique méridionale	p.209
• Les « Projets spéciaux » en région Campanie	p.214
• Le tremblement de terre du 23/24 novembre 1980 et la loi n°219/81	p.216
• De la fin de la politique méridionale à la politique régionale unitaire (1993-2013)	p.218
2.2 Les aires de développement industriel (ASI). Un exemple de territorialisation des politiques nationales	p.223
• Les aires de développement industriel (ASI) en région Campanie	p.224
• La Vallée d'Ufita : de l'intervention extraordinaire à la politique de cohésion	p.230
2.3 Le <i>Projet 80</i> : un « message » pour réactiver la politique de cohésion ?	p.235
• Le <i>Projet 80</i> reflète un fait plus général en Europe : la réflexion prospective	p.236
• Le Plan Territorial Régional. Quelles articulations avec les politiques nationales d'aménagement du territoire ?	p.238
• Le <i>Projet 80</i> : quelles propositions de développement « durable » et patrimonial ?	p.243
3. L'héritage européen avant la réforme de 1988 : l'approche intégrée du territoire	p.246
3.1 L'Opération Intégrée en faveur de Naples : un champ d'expérimentation pour la Communauté européenne	p.247
3.2 Le Programme intégré méditerranéen (PIM) : une opération en faveur des « zones internes »	p.250
4. Le Plan Territorial Régional et le Programme opérationnel : la rencontre	p.253
4.1 La territorialisation de la politique de cohésion en région Campanie entre 1989 et 1999	p.254
4.2 Un découpage territorial pour capter les fonds communautaires ? La programmation 2000-06	p.255
4.3 Quelques éclairages sur la programmation 2007-13 : l'apogée ?	p.265
Conclusion du Chapitre 3	p.268
Chapitre 4. Les thématiques de l'aménagement du territoire. Lisbonne et Göteborg : de nouvelles références ?	p.271
1. Les intemporels de l'aménagement du territoire. Quels contenus ? (1950-1993)	p.276
1.1 Les « contenus » de la politique méridionale en région Campanie	p.276
1.2 De l'Opération Intégrée en faveur de Naples au Programme intégré méditerranéen	p.282
• L'Opération Intégrée en faveur de Naples (OIN) dans la lignée des politiques nationale et internationale	p.284
• Des « options Cascetta » au Programme intégré méditerranéen	p.289
2. De la politique méridionale à la politique d'intervention extraordinaire « européenne » (1989-99)	p.295
2.1 La fin de la politique méridionale et l'introduction du « jargon » européen	p.295
2.2 Le Programme opérationnel campanien 1989-93 : l'intervention extraordinaire européenne	p.300
2.3 La programmation 1994-99 achève l'intervention extraordinaire ?	p.303
• Des fonds communautaires reprogrammés et des « axes » en perte de vitesse	p.304
• L'émergence des axes liés à la « patrimonialisation » à la « ville »	p.306
3. Les politiques d'aménagement du territoire et de cohésion dans la lignée de Lisbonne et Göteborg à partir des années 2000	p.308
3.1 De la Méthode ouverte de coordination (MOC) au « fléchage de Lisbonne »	p.309

3.2 L'intégration de Lisbonne et Göteborg dans le Programme opérationnel campanien 2000-06	p.312
• Lisbonne et Göteborg pénètrent les politiques nationale et régionale	p.313
• Quels changements dans les « axes » des programmes opérationnels ?	p.315
• Quels impacts de Lisbonne et Göteborg à une échelle plus fine, celle des « mesures » ?	p.317
3.3 La programmation campanienne 2007-13 articulée autour de Lisbonne et Göteborg	p.319
• L'architecture du Programme opérationnel campanien 2007-13	p.320
• L'impact du « fléchage de Lisbonne » sur les projets campaniens	p.322
4. Un détour par la « banlieue » nord de Paris	p.326
4.1 Les programmes opérationnels 2000-06 et 2007-13 Île-de-France. Lisbonne renverse la « donne »	p.326
4.2 La Seine-Saint-Denis « sous le feu » du fléchage de Lisbonne (« earmarking »).....	p.330
Conclusion du Chapitre 4	p.337
Chapitre 5. Gouvernance. L'eupéanisation des acteurs institutionnels locaux et régionaux campaniens.....	p.339
1. De la politique méridionale à la politique de cohésion : la Région « faible (1950-1993) »	p.343
1.1 L'omniprésence de Caisse du Midi (État) et la Région Campanie en arrière plan	p.344
1.2 L'Europe sans autonomie et une Région « faible » : l'Opération Intégrée en faveur de Naples	p.349
1.3 Le Programme intégré méditerranéen (PIM) : la Région devient « autorité de gestion »	p.353
2. L'émergence du partenariat Europe/État/Région (1989-2013).....	p.357
2.1 Le transfert des compétences. La Région Campanie glisse au cœur processus décisionnel (1989-2006)	p.358
2.2 La logique communautaire : une adaptation difficile pour la Région Campanie (1989-1999)	p.363
• De la politique méridionale à la politique de cohésion : deux conceptions opposées ?	p.364
• Des facteurs exogènes et endogènes à l'action européenne rendent difficile l'adaptation de la Région Campanie	p.366
2.3 L'administration régionale campanienne se restructure autour de la politique de cohésion (1989-2000)	p.371
3. La Région au centre d'une constellation d'acteurs : entre concertation et conflits institutionnels	p.379
3.1 L'État et la Région Campanie : la loi du plus fort ?	p.381
3.2 La Campanie et les autres régions italiennes : de la compétition au consensus	p.383
3.3 La Région Campanie et la Commune de Naples dans un système d'acteurs complexe ..	p.385
• La Commune de Naples, l'Europe et la Région en arrière plan : le projet <i>Urban</i> du quartier de Pianura	p.386
• La Commune de Naples et la Région dans un partenariat étroit : le métropolitain	p.387
• La Commune, la Région et l'État dans la reconquête de Bagnoli	p.389
3.4 La Province, l'invité surprise ?	p.390
4. Les Projets intégrés territoriaux (PIT) : l'échec d'un nouveau mode de gouvernance pour l'échelle locale	p.394
4.1 L'organisation institutionnelle des Projets intégrés territoriaux	p.395

• Comment proposer et définir un Projet intégré territorial ?	p.396
• Le nouveau centralisme régional et le rôle de la Province	p.397
4.2 Les Projets intégrés territoriaux en Campanie : un essai qui reste à transformer	p.399
4.3 L'échelon local perdu dans un système complexe	p.403
• Le Projet intégré territorial : « Salerne, Ville d'excellence » ou le point fort de l' « expérience »	p.404
• Les projets intégrés <i>Littoral Domitio</i> et le <i>Parc Régional des Monti Picentini</i> : l'échec de la programmation	p.406
• Les limites de la « concertation » dans les politiques locales	p.410
Conclusion du Chapitre 5	p.412
Conclusion Partie II	p.415
 Conclusion générale	p.419
• Les fonds structurels en région Campanie : un effet « multiplicateur »	p.421
• La recherche de la cohérence temporelle	p.422
• L'« européanisation » et la « rupture » à travers la territorialisation des politiques publiques	p.425
• La gouvernance territoriale : une européanisation réussie ?	p.428
• L'aménagement du territoire en Campanie et la « cohésion territoriale »	p.430
Annexes	p.435
Références bibliographiques	p.459
Sources documentaires	p.473
Tables et index	p.489

LA POLITIQUE DE COHÉSION EUROPÉENNE ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN ITALIE. L'EXEMPLE DE LA RÉGION CAMPANIE

· Résumé ·

Partant du postulat qu'il existe un processus d'eupéanisation des politiques d'aménagement du territoire en Europe, dans un contexte politique de décentralisation des compétences vers l'échelle régionale et à un moindre degré l'échelon local, cette thèse interroge, sous les angles financiers, de la territorialisation, des contenus des politiques et des acteurs institutionnels, les liens entre la politique européenne de cohésion et les politiques nationale, régionale et locale en région Campanie. À travers les exemples pris du métro régional de Naples et de la régénération urbaine de l'ex-friche industrielle de Bagnoli, il s'agit de questionner l'idée de continuité ou de « rupture » évoquée par les acteurs institutionnels régionaux et nationaux dans la réalisation des politiques d'aménagement du territoire depuis la fin des années 1990. Notre approche, qui se veut diachronique, se propose de comprendre comment la politique de cohésion constitue aujourd'hui à la fois un élément structurant des politiques d'aménagement du territoire, dans lesquelles les orientations de Lisbonne et Göteborg deviennent des critères privilégiés pour l'obtention des fonds et un axe autour duquel se reconstruit le jeu des acteurs locaux et régionaux.

Mots clés - Aménagement du territoire, politique régionale européenne/de cohésion, gouvernance, articulation d'échelle des acteurs institutionnels, recomposition des territoires du local à l'Europe, géographie comparative France/Italie, patrimonialisation des paysages urbain/rural, transports.

· Riassunto ·

Partendo dal presupposto che vi sia un processo di europeizzazione delle politiche di pianificazione territoriale in Europa, in un contesto politico di decentramento verso i poteri regionali e, in misura minore locali, questa tesi esamina, sotto il profilo finanziario, territoriale, politico e istituzionale, i legami tra la politica di coesione e le politiche nazionale, regionale e locale nella regione Campania. Attraverso esempi tratti dalla metropolitana di Napoli e la riqualificazione urbana dell'ex-area industriale dismessa di Bagnoli, metteremo in discussione l'idea di una continuità o una "rottura", chiamata in causa dalle istituzioni nazionali e regionali, nell'attuazione delle politiche di pianificazione dalla fine dei anni novanta. Il nostro approccio diacronico si propone di capire come la politica di coesione sia oggi un elemento strutturale delle politiche di sviluppo del territorio, nelle quali gli orientamenti di Lisbona e Göteborg diventano criteri essenziali per ottenere fondi e un asse attorno al quale si ricostruisce il gioco dei soggetti locali e regionali.

Parole Chiave - Pianificazione territoriale, politica regionale europea/di coesione, governance, articolazione di scala tra soggetti istituzionali, ricomposizione dei territori dal livello locale a quello europeo, geografia comparata Francia/Italia, valorizzazione del paesaggio urbano/rurale, trasporti.